



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE
E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

LUCIANO CARDOSO DE BARROS FILHO

**MIGRAÇÃO ENTRE REGIMES PREVIDENCIÁRIOS NOS ESTADOS
BRASILEIROS COM FOCO NO DISTRITO FEDERAL: DÉFICIT DE TRANSIÇÃO
VERSUS ESPAÇO FISCAL**

BRASÍLIA – DF
2020

LUCIANO CARDOSO DE BARROS FILHO

**MIGRAÇÃO ENTRE REGIMES PREVIDENCIÁRIOS NOS ESTADOS
BRASILEIROS COM FOCO NO DISTRITO FEDERAL: DÉFICIT DE TRANSIÇÃO
VERSUS ESPAÇO FISCAL**

Dissertação apresentada ao Departamento de
Economia como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Roberto de Góes Ellery Júnior

BRASÍLIA – DF
2020

LUCIANO CARDOSO DE BARROS FILHO

MIGRAÇÃO ENTRE REGIMES PREVIDENCIÁRIOS NOS ESTADOS BRASILEIROS
COM FOCO NO DISTRITO FEDERAL: DÉFICIT DE TRANSIÇÃO VERSUS ESPAÇO
FISCAL

Dissertação aprovada como requisito para a obtenção do título de **Mestre em Economia**, Gestão Econômica de Finanças Públicas, do Programa de Pós-Graduação em Economia do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília. Comissão Examinadora formada pelos professores:

Prof. Dr. ROBERTO DE GOES ELLERY JÚNIOR
Departamento de Economia – UnB

Prof. Dr. JORGE MADEIRA NOGUEIRA
Departamento de Economia – UnB

Prof. Dr. MARCELO ESTRELA FICHE
Examinador Externo

Brasília, 05 de março de 2020.

AGRADECIMENTOS

A Deus, acima de tudo, por me permitir mais essa conquista.

À minha esposa, Tatiana, pelo apoio e suporte ao longo de todo o curso. Sem sua ajuda, sua parceria e seu carinho seria impossível compatibilizar trabalho, estudo e família.

Às minhas filhas Lara e Helena, pela compreensão da ausência do papai em diversos passeios e brincadeiras. Vocês são minha força e motivação para superar os desafios.

À minha mãe, agradeço por ter lutado para me proporcionar educação de qualidade que, certamente, é a base para minhas conquistas acadêmicas e profissionais.

Ao Luciano e ao Alberto, dois pais que a vida me deu.

Aos professores do curso, por todo o ensinamento ao longo do mestrado. Em especial, ao Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira, pela sua dedicação na coordenação do curso e pelas orientações dadas à turma.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Roberto de Góes Ellery Júnior.

Ao Prof. Dr. Marcelo Estrela Fiche.

Aos colegas Renato e Cláudia, parceiros de trabalho e na elaboração de artigos científicos.

E um agradecimento especial aos meus colegas de mestrado e também servidores públicos do Governo do Distrito Federal, pela troca de experiências e pelas conquistas que realizamos em conjunto.

O verdadeiro valor das coisas é o esforço e o problema de as adquirir.

Adam Smith

RESUMO

O desafio imposto às finanças públicas dos estados brasileiros, em função do comprometimento de suas contas com o pagamento de benefícios previdenciários, tomou grandes proporções, a partir dos anos 2000. As mudanças demográficas e sociais aliadas ao amadurecimento dos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos estaduais resultou em um impacto decisivo nas finanças dos entes subnacionais brasileiros. Na busca pelo equilíbrio das contas previdenciárias, diversos estados propuseram a introdução do componente de capitalização em seus regimes de previdência. A segregação de massas foi o modelo utilizado como forma de amenizar o déficit de transição envolvido na migração entre os regimes. O Distrito Federal (DF) é um caso emblemático desta mudança já que instituiu a segregação de massas em 2008, mas reverteu o processo em 2017. Reversão que também ocorreu em diversos estados brasileiros que trilham o mesmo caminho. No entanto, o DF manteve a intenção de capitalizar o seu regime de previdência e instituiu nova segregação a partir de 2019. Assim, a hipótese assumida na pesquisa é de que o DF não possuía espaço fiscal para absorver o déficit de transição o que acarretou na reversão da primeira tentativa de capitalização e, portanto, uma nova migração precisa levar em conta a existência de espaço fiscal no estado. O objetivo do estudo é mensurar o déficit de transição e o espaço fiscal dos estados brasileiros para verificar a relação entre reversão da migração e situação fiscal. Para isso, utilizou-se metodologia própria de mensuração do déficit de transição e para a apuração do espaço fiscal dos estados, este último, baseado em alguns conceitos da CAPAG utilizada pela União para avaliar a situação fiscal dos estados. Os resultados apontaram para um custo de transição elevado para as contas públicas e para uma situação fiscal ruim de grande parte dos estados brasileiros. Adicionalmente, foi apresentado o modelo de repartição simples associado à implementação da previdência complementar que implica em outra forma de se introduzir a capitalização da previdência. Conclui-se que, qualquer tentativa de migração entre regimes de previdência precisa prever a existência de espaço fiscal que seja capaz de absorver os custos ao longo de toda a transição. Por fim, conclui-se, ainda, que o arranjo de repartição simples associado à previdência complementar, por apresentar um déficit menor, mostra-se como o mais adequado para a maioria dos estados brasileiros que pretendem solucionar os desequilíbrios de natureza previdenciária, através da capitalização.

Palavras-chave: Regime Próprio de Previdência Social. Capitalização. Déficit de Transição. Espaço Fiscal. Estados Brasileiros.

ABSTRACT

The challenge posed to the public finances of the Brazilian states, given the commitment of their accounts to the payment of social security benefits, has taken on major proportions since the 2000s. The demographic and social changes coupled with the maturation of the Public Servant's Social Security Schemes resulted in a decisive impact on the finances of Brazilian subnational entities. In seeking to balance social security accounts, several states have proposed the introduction of the capitalization component in their pension systems. Mass segregation had been adopted as a way to alleviate the transitional cost involved in migration between regimes. The Federal District (DF) is an emblematic case of this change since it moved for funded pension in 2008, but reversed the process in 2017. Reversal that also occurred in several Brazilian states that followed the same path. However, DF maintained its intention to move for a funded pension and instituted a new mass segregation from 2019. Thus, the hypothesis assumed in the research is that DF did not have fiscal space to absorb the transitional cost, which led to the reversal of the first attempt at capitalization and therefore a new migration needs to take into account the existence of fiscal space in the state. The objective of the study is to measure the transitional cost and fiscal space of the Brazilian states to verify the relationship between migration reversal and fiscal situation. For this, we developed our own methodology to measure the transitional cost and to calculate the fiscal space of the states, the latter, based on some concepts of CAPAG used by the Union to assess the fiscal situation of states. The results pointed to a high transitional cost for public accounts and a poor fiscal situation in most Brazilian states. In addition, the pay as you go model associated with the implementation of complementary social security, which implies another way of introducing pension capitalization, was presented. It follows that any attempt to migrate between social security schemes must provide for fiscal space capable of absorbing costs throughout the transition. Finally, it is concluded that the pay as you go arrangement associated with complementary social security, as it presents a smaller deficit, is shown to be the most appropriate for most Brazilian states that intend to solve social security imbalances, through capitalization.

Keywords: Public Servant's Social Security Scheme. Funded Pension. Transitional Cost. Fiscal Space. Brazilian States.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Composição dos RPPS dos Estados Brasileiros.....	58
Gráfico 2 – Espaço Fiscal dos Estados Brasileiros em 2018.....	62
Gráfico 3 – Espaço Fiscal dos Estados Brasileiros e Nota da CAPAG em 2018.....	63
Gráfico 4 – Espaço Fiscal no DF de 2008 a 2018	69
Gráfico 5 – Espaço Fiscal no ES de 2012 a 2018.....	72
Gráfico 6 – Espaço Fiscal na PB de 2013 a 2018.....	75
Gráfico 7 – Espaço Fiscal no CE de 2013 a 2018	77
Gráfico 8 – Espaço Fiscal em SC de 2012 a 2015.....	81
Gráfico 9 – Espaço Fiscal em SE de 2013 a 2017	84
Gráfico 10 – Espaço Fiscal no PA de 2012 a 2018	88
Gráfico 11 – Espaço Fiscal em SP de 2013 a 2018	92
Gráfico 12 – Déficit Transição DF (%RCL)	94
Gráfico 13 – Déficit Transição ES (%RCL).....	94
Gráfico 14 – Déficit Transição PB (%RCL)	94
Gráfico 15 – Déficit Transição CE (%RCL)	94
Gráfico 16 – Déficit Transição SC (%RCL)	94
Gráfico 17 – Déficit Transição ES (%RCL).....	94
Gráfico 18 – Déficit Transição PA (%RCL)	94
Gráfico 19 – Déficit Transição SP (%RCL).....	94

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Classificação Parcial da CAPAG - STN.....	30
Quadro 2 – Classificação Final da CAPAG – STN.....	31
Quadro 3 – Avaliação CAPAG – STN dos Estados Brasileiros de 2017 a 2019	32
Quadro 4 – Classificação da Despesa Pública por Grupo	48
Quadro 5 – Característica dos RPPS dos Estados Brasileiros	57
Quadro 6 – Estados Brasileiros Apresentados no Estudo	59

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Espaço Fiscal dos Estados Brasileiros (% RCL) – 2016 a 2018 e Modelo Atual do RPPS.....	61
Tabela 2 – Execução do Fundo Previdenciário do DF de 2008 a 2018 – R\$.....	64
Tabela 3 – (%) Déficit de Transição no DF de 2008 a 2018.....	65
Tabela 4 – (%) Despesa Previdenciária no DF – Fundo Financeiro – 2008 a 2017.....	66
Tabela 5 – (%) Espaço Fiscal no DF de 2008 a 2018.....	67
Tabela 6 – Impacto da Transição sobre o Espaço Fiscal no DF de 2008 a 2018.....	68
Tabela 7 – (%) Déficit de Transição no ES de 2012 a 2018.....	70
Tabela 8 – (%) Espaço Fiscal no ES de 2012 a 2018.....	71
Tabela 9 – Impacto da Transição sobre o Espaço Fiscal no ES de 2012 a 2018.....	72
Tabela 10 – (%) Déficit de Transição na PB de 2013 a 2018.....	73
Tabela 11 – (%) Espaço Fiscal na PB de 2013 a 2018.....	74
Tabela 12 – Impacto da Transição sobre o Espaço Fiscal na PB de 2013 a 2018.....	74
Tabela 13 – (%) Déficit de Transição no CE de 2013 a 2018.....	76
Tabela 14 – (%) Espaço Fiscal no CE de 2013 a 2018.....	76
Tabela 15 – Impacto da Transição sobre o Espaço Fiscal no CE de 2013 a 2018.....	77
Tabela 16 – (%) Déficit de Transição em SC de 2012 a 2015.....	79
Tabela 17 – (%) Espaço Fiscal em SC de 2012 a 2015.....	80
Tabela 18 – Impacto da Transição sobre o Espaço Fiscal em SC de 2012 a 2015.....	80
Tabela 19 – (%) Déficit de Transição em SE de 2013 a 2017.....	82
Tabela 20 – (%) Espaço Fiscal em SE de 2013 a 2017.....	83
Tabela 21 – Impacto da Transição sobre o Espaço Fiscal em SE de 2013 a 2017.....	83
Tabela 22 – (%) Déficit de Transição no PA de 2012 a 2018.....	85
Tabela 23 – (%) Espaço Fiscal no PA de 2012 a 2018.....	86
Tabela 24 – Impacto da Transição sobre o Espaço Fiscal no PA de 2012 a 2018.....	87
Tabela 25 – Execução da SP PREVCOM de 2013 a 2018.....	90
Tabela 26 – (%) Déficit de Transição em SP de 2013 a 2018.....	91
Tabela 27 – (%) Espaço Fiscal em SP de 2013 a 2018.....	91

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC - Acre

AL - Alagoas

AM - Amazonas

AP - Amapá

BA - Bahia

BRB - Banco Regional de Brasília

CAPAG - Avaliação da Capacidade de Pagamento

CE - Ceará

DF - Distrito Federal

DF-PREVICOM - Fundação de Previdência Complementar dos Servidores do Distrito Federal

EFPC - Entidade Fechada de Previdência Complementar

ES - Espírito Santo

FCDF - Fundo Constitucional do Distrito Federal

FSG - Fundo Solidário Garantidor

FUNPRESP - Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal

GO - Goiás

LC - Lei Complementar

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MA - Maranhão

MDF - Manual de Demonstrativos Fiscais

MG - Minas Gerais

MS - Mato Grosso do Sul

MT - Mato Grosso

OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PA - Pará

PAF - Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal

PB - Paraíba

PE - Pernambuco

PI - Piauí

PIB - Produto Interno Bruto

PR - Paraná

PREVIC - Superintendência Nacional de Previdência Complementar

RCL - Receita Corrente Líquida

RGF - Relatório de Gestão Fiscal

RGPS - Regime Geral de Previdência Social

RJ - Rio de Janeiro

RN - Rio Grande do Norte

RO - Rondônia

RPC - Regime de Previdência Complementar

RPPS - Regime Próprio de Previdência Social

RR - Roraima

RREO - Relatório Resumido de Execução Orçamentária

RS - Rio Grande do Sul

SC - Santa Catarina

SE - Sergipe

SIAFI - Sistema de Administração Financeira do Governo Federal

SIGGO - Sistema Integrado de Gestão Governamental

SP - São Paulo

SP PREVCOM - Fundação de Previdência Complementar do Estado de São Paulo

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

TO - Tocantins

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. MIGRAÇÃO ENTRE REGIMES PREVIDENCIÁRIOS	19
1.1- A CAPITALIZAÇÃO DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA	19
1.2- DÉFICIT DE TRANSIÇÃO	22
1.3- O MODELO DE SEGREGAÇÃO DE MASSAS	24
1.4- O REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR – RPC.....	27
2. SITUAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS	30
2.1- CAPAG – STN	30
2.2- DESPESA COM PESSOAL E GASTOS PREVIDENCIÁRIOS	33
2.3- ESPAÇO FISCAL	36
3- MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	39
3.1- CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	39
3.2- PARTICULARIDADES DO DISTRITO FEDERAL.....	40
3.3- CÁLCULO DO DÉFICIT DE TRANSIÇÃO.....	43
3.4- CÁLCULO DO ESPAÇO FISCAL.....	46
3.5- ESPAÇO FISCAL MENOS DÉFICIT DE TRANSIÇÃO	52
4. CUSTO DE TRANSIÇÃO E ESPAÇO FISCAL	54
4.1- O MODELO DE PREVIDÊNCIA ADOTADO PELO DISTRITO FEDERAL.....	54
4.2- O ESPAÇO FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS	60
4.3- DÉFICIT DE TRANSIÇÃO E ESPAÇO FISCAL NO DISTRITO FEDERAL.....	63
4.4- ESTADOS QUE NÃO REVERTERAM A TRANSIÇÃO	69
4.4.1- Espírito Santo (ES)	70
4.4.2- Paraíba (PB)	73
4.4.3- Ceará (CE)	75
4.5- ESTADOS QUE REVERTERAM A TRANSIÇÃO	78
4.5.1- Santa Catarina (SC)	79
4.5.2- Sergipe (SE)	82
4.5.3- Pará (PA)	84
4.6- O CASO DE SÃO PAULO	89
4.7- DÉFICIT DE TRANSIÇÃO APURADO.....	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	101
APÊNDICE A – Artigo produzido durante a pesquisa	105

INTRODUÇÃO

O amadurecimento dos sistemas previdenciários, a falta de equilíbrio entre contribuições e benefícios e as transformações demográficas e sociais que implicaram em redução da taxa de natalidade e aumento da expectativa de vida ao redor do mundo, causaram fortes desequilíbrios das contas previdenciárias de inúmeros países. Diante desse cenário, diversos deles voltaram seus focos para os gastos públicos com previdência e para o seu impacto nas finanças públicas, a partir da segunda metade do século XX.

Em geral, esses regimes de previdência estavam constituídos sob a forma de repartição simples, implicando em um pacto entre gerações. Nesse regime, as contribuições dos trabalhadores que estão na ativa financiam o pagamento dos benefícios previdenciários da atual geração de inativos. No entanto, as transformações sociais e demográficas fizeram emergir uma massa de trabalhadores inativos cada vez maior frente à massa de trabalhadores ativos. Assim, houve aumento na razão de dependência (razão entre o segmento da população dependente e o segmento da população economicamente produtiva) o que provocou o aumento dos encargos assistenciais e previdenciários para os governos.

Muitos países latino-americanos reformaram seus sistemas para alcançar o equilíbrio. A reforma chilena, em 1981, foi o marco desse processo na América Latina. Processo que foi seguido por diversos países da região ao longo dos anos de 1990 e início da década de 2000. As reformas foram estruturais, envolvendo a criação de um sistema de capitalização com o objetivo de sanar os déficits previdenciários. A capitalização é um tipo de regime em que as contribuições financeiras da atual geração de trabalhadores ativos passam a constituir reservas financeiras com o objetivo de financiar o pagamento futuro dos benefícios previdenciários dessa mesma geração.

Os argumentos a favor desse tipo de regime apontam que é uma forma mais justa em que cada participante será remunerado de acordo com aquilo que contribuiu. Além disso, apontam para o aumento da poupança e do investimento nas economias que os adotam com possibilidade, inclusive, de dinamizar seus mercados financeiros. O maior benefício seria, no entanto, atingir o equilíbrio financeiro dos regimes previdenciários com efeito positivo sobre as finanças públicas. Por outro lado, o grande entrave à capitalização da previdência pública está ligado ao déficit de transição. A mudança entre o regime de repartição simples e o regime de capitalização implica em assumir um elevado custo financeiro por vários anos.

No Brasil, a dinâmica dos déficits previdenciários seguiu a mesma trajetória de outros países e passou a pressionar as contas públicas da União e dos entes subnacionais – os estados e municípios. Com o fim da hiperinflação, a partir da segunda metade da década de 1990, o problema teve maior impacto já que os déficits públicos pararam de ser financiados pela inflação. Assim, a opção pela capitalização passou a ser debatida nacionalmente.

A previdência pública nacional brasileira engloba dois regimes. Um para os trabalhadores do setor privado de todo o país, denominado Regime Geral da Previdência Social – RGPS. E outro para os servidores públicos federais, estaduais e municipais, denominado Regime Próprio de Previdência Social – RPPS. O impacto dos déficits previdenciários sobre o orçamento público é um problema sentido tanto no regime geral de previdência quanto nos regimes próprios e atinge a União, os estados e os municípios. No caso dos entes subnacionais, cada ente federativo pode constituir um RPPS próprio ou manter seus servidores atrelados ao RGPS. Entre os 27 estados nacionais, que são o foco desta pesquisa, todos optaram por constituir seus RPPS.

A partir da década de 1990, mas, predominantemente, a partir dos anos 2000, os estados brasileiros começaram a implantar a capitalização dos seus RPPS na esperança de sanar os déficits previdenciários e seu impacto negativo em suas contas públicas. O crescimento das despesas previdenciárias ocupa espaço relevante no orçamento desses entes que, com menos recursos, mantêm a obrigação de oferecer boa prestação de serviços públicos nas áreas de educação, saúde, segurança, transporte e outras.

Cabe lembrar que os estados brasileiros não podem emitir moeda e nem título de dívida. Além disso, são limitados quanto à possibilidade de recursos captados por operações de crédito, já que esses recursos só podem ser utilizados para despesas de capital. Existe, portanto, uma limitação grande no que tange aos recursos disponíveis para o financiamento do custo financeiro existente na transição entre regimes de previdência.

Dentro desse contexto, **dado que existe um déficit de transição inerente à capitalização, surge a necessidade de verificar se os estados brasileiros possuem condições fiscais para arcar com essa despesa, constituindo-se, portanto, como o problema de pesquisa.** O objeto desta pesquisa será o Distrito Federal que é um ente subnacional do Brasil de natureza *suis generis*, pois acumula as competências municipais e estaduais, tanto do ponto de vista da arrecadação de receitas públicas quanto do ponto de vista dos gastos públicos.

Em 2008, o DF estabeleceu a capitalização de seu RPPS¹. Com o intuito de amenizar os custos da transição, a estratégia adotada foi a segregação de massas, ao invés da capitalização total. Portanto, os servidores admitidos até 31 de dezembro de 2006, bem como os que já recebiam benefícios nesta data e seus dependentes, ficaram no regime financeiro de repartição simples (massa 1). Por outro lado, os servidores que ingressaram no serviço público a partir de 1º de janeiro de 2007, e seus dependentes, foram alocados no regime capitalizado (massa 2). No entanto, em 2017, a transição que estava em andamento foi revertida². Os servidores que faziam parte do regime de capitalização foram transferidos para o antigo regime de repartição simples.

Seguramente, o fato do Brasil viver uma grande recessão econômica ao longo da década atual com impactos nas finanças dos estados, pela queda da arrecadação de receitas, levando a um contexto de crise fiscal, principalmente a partir de 2015, pode ter contribuído para a reversão precoce da capitalização no RPPS do DF.

No entanto, a presente pesquisa tem como hipótese que o DF não possuía espaço fiscal suficiente para absorver os custos da transição entre regimes previdenciários no modelo adotado em 2008. Esse custo teve parcela relevante de responsabilidade no desequilíbrio financeiro das contas públicas da unidade da federação até que culminasse, em 2017, na reversão da segregação de massas. Assim, a recessão econômica pode ter antecipado em alguns anos o que aconteceria, de qualquer forma, em algum momento do tempo.

A pesquisa torna-se ainda mais relevante tendo em vista que a legislação que reverteu a transição, em 2017, instituiu uma nova capitalização. Assim, com a introdução de algumas novas características – como a implementação do Regime de Previdência Complementar (RPC) e a vinculação de algumas receitas do tesouro ao RPPS – o DF está vivenciando uma nova experiência de capitalização do seu regime previdenciário e, conseqüentemente, um novo custo de transição, desde março de 2019.

O objetivo geral desse estudo é o de **verificar a viabilidade financeira da migração entre regimes de previdência nos estados brasileiros**, com foco no Distrito Federal. Para isso, propõe-se uma metodologia para mensuração do déficit de transição incorrido pelos estados que já implantaram a capitalização e uma metodologia para mensuração do espaço fiscal dos estados nacionais.

¹ Lei Complementar Distrital nº 769, de 30 de junho de 2008.

² Lei Complementar Distrital nº 932, de 03 de outubro de 2017.

Assim, em que pese os argumentos favoráveis à capitalização dos RPPS, a pesquisa justifica-se pela necessidade de apurar se essa transição é financeiramente viável. De fato, 8 estados brasileiros que iniciaram a capitalização reverteram o processo. Nesse contexto, a análise sobre os acontecimentos no DF é exemplificativa da incapacidade de se absorver os custos associados à transição, ao mesmo tempo em que se permanece com a ideia de que a capitalização é essencial para o equilíbrio das contas públicas.

Portanto, uma nova tentativa de transição entre os regimes de repartição simples e o de capitalização deveria considerar mudanças em sua modelagem para que seja bem-sucedida. A pesquisa investiga o impacto do déficit de transição no espaço fiscal na primeira tentativa de migração do DF, comparando com alguns estados brasileiros que estão com a transição em andamento e com estados que começaram o processo de capitalização, mas reverteram.

Por fim, apresenta-se a estratégia do estado de São Paulo que manteve a repartição simples e implementou o RPC. Mesma estratégia utilizada pela União que implementou o RPC com a instituição da FUNPRESP – Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal. Esse modelo também é uma forma de capitalização do regime, mas com diferenças relevantes em relação ao modelo adotado pelos demais estados – que adotaram a capitalização por segregação de massas – com impacto, principalmente, de reduzir o déficit de transição.

A hipótese é de que a instituição de um regime misto, que mantenha um pilar de repartição simples até certo valor dos benefícios, diminui os custos fiscais de curto prazo, mas apresentará ganhos fiscais no longo prazo, mesmo que em menor escala. Compatibilizando, portanto, a expectativa de se equilibrar as contas previdenciárias, no longo prazo, com a necessidade de se desembolsar, no presente, os recursos necessários para financiar o período de transição e tornar a migração financeiramente viável.

Os resultados encontrados nesta pesquisa buscam evidenciar a necessidade de se adotar um planejamento governamental naqueles estados que pretendem adotar a capitalização dos seus regimes previdenciários. A apuração do espaço fiscal existente nas finanças públicas é o ponto de partida para a definição do modelo de capitalização a ser adotado ou para a adoção de políticas públicas que possam viabilizar a transição, como, por exemplo, o estabelecimento de metas de resultados que possibilitem absorver o déficit de transição.

A literatura aponta que os benefícios de longo prazo para as contas públicas são tanto maiores quanto maior for o seu componente de capitalização. Por outro lado, também é maior

o esforço fiscal necessário para arcar com o déficit no médio prazo. A escolha do modelo deve ser realizada em função da situação fiscal do Estado e da adoção de um planejamento fiscal que contemple todo o período da transição.

Além dessa introdução, o trabalho está dividido em quatro capítulos e na conclusão. No primeiro capítulo serão apresentados os referenciais teóricos acerca da capitalização dos regimes de previdência. Serão expostos estudos sobre experiências anteriores, benefícios esperados da migração e problemas encontrados nesse processo. Além disso, o capítulo discorre sobre o modelo adotado pelo Brasil e sua implantação nos estados nacionais abordando, principalmente, a opção pela segregação de massas e pela previdência complementar.

No segundo capítulo, apresenta-se a situação fiscal dos estados brasileiros e discute-se o conceito de espaço fiscal. O Brasil viveu, nesta década, um período de grave recessão econômica. Mesmo que, oficialmente, a recessão tenha acabado, o que se percebe é uma lenta retomada da atividade econômica do país. Na esteira dessa realidade estão os entes subnacionais brasileiros. Assim, no capítulo discute-se a situação fiscal dos estados com o objetivo de verificar a capacidade que esses entes possuem para a absorção de novas despesas em seus orçamentos. Notadamente, a absorção do déficit de transição. As suas seções apresentam a metodologia da União para avaliação da capacidade de pagamento dos entes subnacionais, bem como uma análise das despesas que mais comprometem o orçamento dos estados – os gastos com pessoal. Além disso, é debatido o conceito de espaço fiscal buscando adequá-lo à realidade dos estados nacionais.

O terceiro capítulo apresenta a descrição dos métodos e técnicas que foram utilizados na pesquisa que tiveram o objetivo de mensurar o déficit de transição experimentado pelos estados brasileiros que implementaram a capitalização de seus RPPS, bem como o objetivo de mensurar o espaço fiscal existente nessas unidades da federação. Ao assim proceder, permite-se a avaliação da viabilidade financeira da capitalização da previdência nos estados brasileiros, com foco no Distrito Federal.

No quarto capítulo são apresentados e debatidos os principais resultados da pesquisa. Primeiro, serão apresentadas as atuais características do RPPS do Distrito Federal em busca de sua capitalização, o histórico de sua implantação e as modificações que ocorreram ao longo do caminho. Depois, é feita uma análise da situação fiscal dos entes federativos com base nos resultados obtidos para o espaço fiscal das 27 unidades federativas, nos últimos três anos, discorrendo sobre suas implicações. Em seguida, são apresentados os resultados, tanto do

déficit de transição quanto do espaço fiscal dos estados selecionados, no período da migração do regime de repartição para o novo regime. Os primeiros resultados apresentados são do DF, foco da pesquisa. Em seguida, destaca-se os resultados dos estados que estão em transição para o regime de capitalização. Depois, para os estados que iniciaram o processo e, posteriormente, o reverteram. E, por fim, são apresentados os resultados de um estado que manteve a repartição simples combinada com a implementação da previdência complementar, estabelecendo a capitalização apenas para a faixa de valores que exceda determinado patamar. O objetivo dessa estruturação é evidenciar a realidade fiscal de cada estado e sua escolha sobre o modelo de RPPS, bem como se os impactos do déficit de transição são expressivos e se o ente possui, ou possuía, condições fiscais para absorvê-los.

Finalmente, são apresentadas as considerações finais.

1. MIGRAÇÃO ENTRE REGIMES PREVIDENCIÁRIOS

1.1- A CAPITALIZAÇÃO DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA

A necessidade de intervenção governamental para exercer uma política pública de previdência está mais relacionada com o conceito de previdência social, ou seja, um bem público e não privado. No entanto, o governo deve atuar de forma reguladora mesmo no mercado de previdência privada. Assim, existe a necessidade de intervenção governamental seja atuando diretamente, seja como regulador.

A previdência social é compreendida como um direito social conquistado pelos cidadãos através de lutas e por isso requer a atuação do governo. No Brasil, de acordo com Rezende (2001), o aumento da rede de proteção social foi um dos princípios norteadores da Constituição de 1988. Com isso promoveu-se a universalização de direitos em termos de seguridade social, esta entendida como previdência, assistência social e saúde. A ideia de previdência como um direito social está associada à necessidade de sustentar o trabalhador quando ele perde sua capacidade laborativa. Seja pelo atingimento de uma idade avançada, seja por invalidez ou acidente de trabalho.

O mecanismo de financiamento desse sistema apresenta-se, majoritariamente, como regime de repartição simples, ou seja, aquele em que o trabalhador ativo financia os benefícios pagos aos inativos. Formando assim, um pacto entre gerações. O governo arca com a diferença entre as receitas e as despesas desse sistema de previdência. Essa característica reflete uma política pública do governo ao atuar como organizador e financiador da previdência social. No entanto, o amadurecimento dos sistemas previdenciários e as mudanças demográficas ao redor do mundo, expuseram graves desequilíbrios financeiros desse tipo de financiamento com impacto decisivo nas finanças públicas dos governos.

A busca pela capitalização dos regimes de previdência é fundamentada na expectativa dos governos de atingirem o equilíbrio das contas previdenciárias que, por sua vez, representa parcela significativa do total de suas despesas públicas. Abrindo espaço, portanto, para empregar mais recursos nas demais políticas públicas de responsabilidade do Estado. Nesse sentido, a experiência do Chile, em 1981, é o marco inicial dessa estratégia. As reformas

previdenciárias dos países latino-americanos que se seguiram à experiência chilena, em 1981, tiveram em comum a introdução do componente de capitalização dos regimes.

Diversos autores discorreram sobre as experiências latino-americanas na capitalização de seus regimes, como Barreto (1997), Bravo e Uthoff (1999), Hujo (1999), Mesa-Lago (2003) e Weber (2016).

É preciso ressaltar que existem fatores políticos envolvidos na aprovação de uma reforma do sistema previdenciário. Em regimes democráticos, prevalece um jogo de forças entre o que o Estado pretende aprovar e o que os agentes da sociedade aceitam aprovar. Os grupos com interesses coincidentes se organizam para manter seus benefícios.

Silva (2008) aponta que a implantação de novos modelos previdenciários em regimes democráticos é produto de um amplo processo de negociação envolvendo diferentes esferas de governo, grupos de interesses e bases políticas. Assim, algumas concessões acabam sendo feitas em relação ao projeto original para que a reforma seja viabilizada. O autor indicou três estratégias utilizadas pelo governo argentino, na década de 90, para garantir a aprovação do poder legislativo da reforma da previdência: ofuscar os custos de transição, dividir o bloco de oposição à reforma e oferecer compensações para ter ao seu lado parte do sindicalismo.

A busca pela capitalização dos regimes previdenciários é sustentada, na maioria dos casos, pela justificativa de equilíbrio financeiro e atuarial de longo prazo desses regimes. As características particulares de cada modelo podem variar em seus elementos específicos, mas baseiam-se em dois pressupostos básicos: primeiro, o equilíbrio entre contribuições e benefícios e segundo, que cada geração financie sua própria previdência. Nesse sentido, surgem os estudos de Afonso, Souza e Zylberstajn (2006), Caetano et. al (2011) e Caldart et. al. (2014), que projetam os ganhos fiscais de longo prazo advindos da capitalização.

Outro aspecto relevante sobre o tema é o conceito de eficiência econômica da mudança do modelo previdenciário. Alguns autores buscaram utilizar modelos que avaliassem o impacto nas variáveis macroeconômicas e no bem-estar dos indivíduos. Nessa linha estão os estudos de Barreto (1997), Schmitt (1998), Afonso (1999), Ellery Junior (2000) e Ellery Junior e Bugarin (2003).

Ogundairo e Rodrigues (2016) utilizaram o modelo de gerações sobrepostas para verificar a influência dos elevados gastos com previdência no Brasil sobre a taxa de juros da economia. Atribuíram ao modelo de repartição simples a responsabilidade pelo gasto elevado.

Seus resultados apontaram que, no caso da transição para o regime capitalizado, em um único período, obtém-se uma queda inicial de bem-estar de 8% para a geração atual, compensada por um ganho de 9% já na geração seguinte. Enquanto que a transição mais gradual gerou uma perda de bem-estar menor para a geração atual (2,5%), mas, também, um ganho posterior menor (0,55% para geração seguinte).

“Há, portanto, um tradeoff relacionado a essa mudança ao longo do tempo. A geração corrente sai perdendo, em favor de um aumento de bem-estar das gerações futuras”. (OGUNDAIRO e RODRIGUES, 2016, p. 370).

Barreto e Oliveira (2001) investigaram os efeitos macroeconômicos da transição entre regimes previdenciários. Chegam à conclusão de que sistemas capitalizados resultam em economias com menores níveis de juros, maiores salários e maior utilização de capital. Condicionam os resultados, no entanto, à forma em que se financia a transição.

Em geral, as pesquisas apontam os benefícios macroeconômicos de se migrar de um regime de repartição para capitalização. As principais vantagens apontadas são o aumento da taxa de investimento da economia, a maior acumulação de capital, maiores níveis de salário e acréscimo no ganho de bem-estar. No entanto, alguns pesquisadores contestam essas conclusões.

“A expansão da previdência complementar privada não contribui nem para o aumento do investimento, nem para a ampliação do mercado de capitais, tendendo, ao contrário, a estimular a concentração de renda, já alarmante no país”. (LAVINAS e DE ARAÚJO, 2017, p.615).

Entendimento semelhante é apresentado por Matijascic (2012). Ao abordar o aspecto distributivo da previdência, o autor afirma que o sistema universal de previdência social financiado por impostos é importante para reduzir a pobreza e evitar a exclusão social. Sendo assim, a manutenção de um pilar de repartição simples seria essencial para esses objetivos.

Verifica-se, assim, que a quantidade de estudos disponíveis sobre a migração entre regimes de previdência de repartição simples e de capitalização é grande. Alguns pontos parecem ter maior consenso em relação a outros. Modelos parecidos podem ter resultados diferentes em função das características de cada governo e de cada sociedade que implementa o novo regime.

Por outro lado, surge o grande desafio da migração que é o elevado déficit de transição. Esse ponto também é amplamente abordado na literatura e, nesse sentido, surgem os modelos baseados em pilares. Esses modelos sugerem a manutenção de um pilar de repartição simples visando amenizar os custos da transição ou como forma de realizar política social.

1.2- DÉFICIT DE TRANSIÇÃO

A solução para a crise das contas públicas pode, na realidade, agravar os desequilíbrios fiscais. Segundo Silva (2008), a transição do sistema público para o sistema capitalizado na Argentina, aumentou a necessidade de aportes do tesouro para a previdência, aprofundando ainda mais a crise fiscal vivida pelo país.

Para investigar o custo da transição entre regimes previdenciários, alguns autores buscaram mensurar o tamanho do débito previdenciário que se torna explícito ao se optar pela mudança do regime de repartição para o de capitalização. Bravo e Uthoff (1999) desenvolveram um modelo para mensuração do débito implícito dos países da América Latina. Tomando alguns pressupostos para simplificação do cálculo, os autores buscaram construir um modelo para fornecer uma estimativa razoável do débito implícito que os países possuíam em seus regimes previdenciários. Os resultados apontaram um débito implícito, em termo do PIB, de 201,6%, 289,4% e 305,4% para Brasil, Uruguai e Argentina, respectivamente.

O débito implícito do sistema previdenciário corresponde ao valor presente dos benefícios que necessitam ser pagos aos inativos e pensionistas do regime até a morte de seu último beneficiário. Além disso, em relação aos trabalhadores ativos, o débito corresponde ao valor presente das contribuições já realizadas por eles.

Ponds, Severinson e Yermo (2011) destacam que não existe um método padronizado para mensurar os passivos do setor público relativos a seus compromissos de aposentadorias e pensões. Utilizando a metodologia do débito implícito, buscaram estimar a carga tributária futura necessária para financiar esses regimes de previdência dos países da OCDE. Apontaram, ainda, que os regimes capitalizados nesses países tendem a ser subfinanciados.

No Brasil, Schmitt (1998) estimou o passivo previdenciário total do país (RGPS e RPPS municipais, estaduais e federal) em 233,1% do PIB, com dados do ano de 1997. Esse seria o débito implícito à mudança para um sistema totalmente capitalizado.

Por sua vez, utilizando dados de 2001, Afonso, Souza e Zylberstajn (2006) estimaram um custo de transição equivalente a 246% do PIB nacional. Segundo eles, a transição entre regimes implicaria em um esforço fiscal superior a 9% do PIB nos primeiros anos.

Alguns estudos relativos ao RPPS dos estados brasileiros também indicaram elevados déficits na transição entre regimes previdenciários. Baptista e Fígoli (2002), utilizando a metodologia de Bravo e Uthoff (1999), observaram que o custo da transição dos estados analisados era equivalente ou maior que o total da dívida pública desses entes. O estado do Paraná apresentou a maior relação, sendo 2,5 vezes a sua dívida pública. Em Goiás, essa relação foi de 87%, sendo a menor relação verificada entre os estados considerados.

No caso do RPPS do Rio Grande do Sul, Caetano et. al (2011) estimaram que a opção pelo financiamento total do déficit em 35 anos, resultaria num aporte adicional do tesouro do estado de R\$ 0,896 bilhão apenas no primeiro ano, considerando uma taxa de capitalização de 6% a.a.

O esforço necessário para arcar com a transição tem que ser assumido pela sociedade de alguma forma. Seja pela redução do gasto do governo em outras áreas, ou pelo aumento dos impostos, ou pelo aumento do endividamento público. Como existem limitações inerentes a cada uma dessas opções, a transição pode se mostrar financeiramente inviável para o Estado.

Nesse contexto, Schmitt (1998) propõe um modelo misto para suavizar os custos que devem ser suportados pelo governo. Seu modelo propõe um pilar de repartição simples para os beneficiários que recebam benefícios até 3 salários mínimos. Para benefícios superiores ao teto, seria instituído um pilar de capitalização. O autor argumenta que, dessa forma, o custo de transição do RGPS, cujo débito implícito foi estimado em 108% do PIB, passaria a ser inferior a 50% do PIB. Ressalta, porém, que ainda haveria ganhos de eficiência para a economia com essa estratégia.

Afonso (1999) estudou a existência de uma transição Pareto-ótima entre repartição simples e capitalização. Para o autor, um modelo que não aborde os efeitos da transição pode chegar a um resultado Pareto superior, “mas sem conhecer a variação do bem-estar de todas as gerações, antes que a economia atinja novo equilíbrio, não é possível assegurar que a transição também mereça essa classificação” (AFONSO, 1999, p. 8).

Barreto e Oliveira (2001) utilizaram o modelo de gerações sobrepostas para simular arranjos previdenciários e suas formas de financiamento. Para eles, os elevados custos de

transição na implementação de sistemas previdenciários capitalizados podem levar à adoção de sistemas mistos. Nessa linha, Ellery Junior e Bugarin (2003) afirmam que o regime misto é a melhor opção quando são considerados os custos de transição. Em seu modelo, que considera apenas o RGPS, o melhor arranjo para organizar a previdência no Brasil é a combinação entre um regime de repartição que reponha a renda até certo nível e o regime capitalizado para aqueles que desejem complementá-la.

No caso dos RPPS dos entes subnacionais do Brasil, Caetano (2010) também propõe a capitalização dos regimes de previdência através de uma transição gradual. Primeiro, através da segregação de massas. Segundo, pela instituição do RPC para os servidores que recebam benefícios superiores ao teto do RGPS. A proposta para a adoção de regimes mistos de capitalização também foi apresentada por Caldart et. al. (2014) para o RPPS do Rio Grande do Sul.

Nery (2018) apresentou o sistema de contas virtuais que foi adotado em alguns países como alternativa aos regimes de repartição e capitalização. Trata-se de uma opção em que, na prática, o financiamento continua sendo por repartição simples. Mas os benefícios passam a ser calculados como se estivessem sendo capitalizados. Diminuindo, assim, o custo de transição. No entanto, para o autor, bastariam reformas paramétricas e na fórmula de cálculo da concessão de benefícios, para que o regime de repartição simples produzisse os mesmos efeitos do sistema de contas virtuais.

Assim, o debate sobre a adoção de modelos mistos é amplo na literatura. Em geral, aponta para a diminuição do déficit de transição e para a manutenção de um pilar de previdência como política social do Estado, mas, por outro lado, sinalizam que os ganhos financeiros serão menores para as contas públicas. Em que pesem os menores ganhos de longo prazo, a adoção de pilares de manutenção da repartição simples, mesmo que temporários, partem do pressuposto de que, antes de tudo, as reformas previdenciárias precisam ser financeiramente viáveis.

1.3- O MODELO DE SEGREGAÇÃO DE MASSAS

A segregação de massas é uma alternativa para a capitalização dos regimes previdenciários que visa diminuir o déficit de transição em comparação à capitalização total. Segregar massas significa, na prática, a existência de um modelo misto, com mais de um pilar,

em que, parte dos segurados fica no regime de repartição simples enquanto outra parte compõe o regime de capitalização.

Ao discorrer sobre as reformas realizadas por doze países da América Latina, entre 1981 e 2003, Weber (2016) destacou que elas tiveram caráter estrutural, envolvendo a criação de um sistema de capitalização que, por sua vez, resultou em substituição completa para o modelo privado (como no Chile e no México), ou em modelos mistos (como no Uruguai e, posteriormente, no Brasil). No caso da reforma do Chile, em 1981, o país vivia uma ditadura. O governo impunha suas decisões à sociedade. Assim, Barreto (1997) menciona que o país gerou excedentes fiscais, antes da reforma, de 5% do PIB para financiar os gastos com a transição.

Portanto, em função do elevadíssimo custo de uma capitalização total, surgem os modelos de segregação de massas. No Brasil, o Ministério da Previdência Social, definiu os parâmetros para a segregação em 2008, dentro de um contexto de disposição de normas para a União, estados e municípios, aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos RPPS³. A norma previu que, no caso de uma avaliação atuarial deficitária do RPPS, deveria ser implementado um plano de amortização para equacionamento do déficit, o que na prática implicaria na capitalização total, em até 35 anos. Mas, previu, também, que na impossibilidade de implementação do plano de amortização, ficaria admitida a segregação de massas dos segurados, observando os princípios da eficiência e da economicidade na realocação dos recursos financeiros do RPPS e na composição das massas.

Foi permitida a segregação das massas com base na data de ingresso do segurado na condição de servidor do ente federativo, com base na idade do segurado ou com base na sua condição de servidor em atividade, aposentado ou pensionista. Ficou admitida, ainda, a possibilidade de conjugação desses parâmetros. Em qualquer dos casos, o regime de repartição deveria ser um grupo fechado, em extinção, com a vedação de ingresso de novos segurados.

Na experiência dos estados brasileiros, quase todas as segregações foram realizadas com base na data de ingresso dos servidores (apenas o Paraná adotou o critério de idade do segurado). Em geral, a data de corte se deu a partir da publicação da lei que instituiu a capitalização em cada estado. Mas existem alguns casos com datas de cortes retroativas e outros com datas posteriores. De qualquer forma, todos os estados que optaram pela segregação

³ Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008.

visaram equacionar seus déficits financeiros e atuariais e, ao mesmo tempo, amenizar os custos da transição em relação à capitalização total.

A redução do déficit de transição a partir da segregação de massas foi simulada por Caetano et. al. (2011). Nesse estudo a capitalização total do RPSS do Rio Grande do Sul, em 35 anos, implicaria em um custo nos primeiros cinco anos de R\$ 3,2 bilhões. Em contrapartida, no caso da segregação com data de corte retroativa a 2004, esse custo seria de R\$ 1,4 bilhões. E, no caso da data de corte contemporânea ao estudo – 2011, o déficit cairia para R\$ 364 milhões no período.

Vale lembrar que, por outro lado, os ganhos financeiros de longo prazo para o Estado serão tanto maiores quanto maior o componente de capitalização. A escolha do modelo ideal passa, portanto, por um processo de planejamento orçamentário em que se prevejam os recursos necessários para o financiamento da transição.

Outro ponto relevante é quanto ao intervalo de tempo em que os custos da transição superam seus benefícios. Assim a transição possui o formato de curva como a de uma letra “U” invertida, em que é crescente por um tempo, decrescente por outro, até se tornar negativo. Nesse ponto, o Estado começa a obter os resultados positivos da estratégia escolhida.

No modelo proposto por Afonso, Souza e Zylberstajn (2006), considerando-se os trabalhadores ativos – caso que se assemelha ao estudado na presente pesquisa, o custo de transição revelou-se crescente nos primeiros 30 anos. Após esse período ele decai e chega a zero em aproximadamente 60 anos.

Nas simulações realizadas por Caetano et. al. (2011) o custo de transição para uma segregação de massas do RPPS do Rio Grande do Sul estipulada com data coincidente ao do início do regime de capitalização – início do regime e data de corte em 2011 – o déficit foi crescente por 17 anos. A partir daí torna-se decrescente, mas ainda positivo, por mais 9 anos. Ao final de 26 anos, começam a ser colhidos os frutos.

Ainda na pesquisa de Caetano et. al. (2011), para um regime de capitalização iniciado em 2011 com data de corte em 2004, o déficit de transição foi crescente por 22 anos. Tornou-se decrescente, porém ainda positivo, por mais 9 anos e, somente após 31 anos, o estado começaria a ter economia nesse processo.

Cabe, por fim, uma observação importante no que diz respeito à capitalização por segregação de massas como instrumento de equilíbrio financeiro das contas públicas. O modelo

adotado no Brasil não muda as regras de aposentadoria. Ou seja, a capitalização mantém a regra do benefício definido. Portanto, se os recursos que estão sendo capitalizados se mostrarem insuficientes para financiar os benefícios dos segurados no futuro, o governo tem a responsabilidade de cobrir as insuficiências financeiras desse regime. Ao contrário do que ocorre quando se adota a contribuição definida, como ocorre no regime de previdência complementar.

1.4- O REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR – RPC

A possibilidade de adoção da previdência complementar nos RPPS da União, dos estados e dos municípios brasileiros começa a ser desenhada, em 1998, com uma alteração da Constituição Federal⁴. A partir de então, ficou autorizada a fixação de um teto para as aposentadorias e pensões dos servidores públicos limitado ao máximo estabelecido para os benefícios do RGPS⁵. No entanto, a emenda deixou a cargo da edição de uma lei complementar a disposição sobre as normas gerais para a instituição de RPC pelos entes federativos, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

Em 2001, foram editadas duas leis complementares pela União. A primeira, dispendo sobre a relação entre a União, os estados e os municípios, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e outras entidades públicas e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar – EFPC⁶. A segunda, dispendo sobre o regime de previdência complementar⁷.

Em 2003, nova alteração na Constituição Federal, atribuiu ao Poder Executivo a iniciativa de lei para instituir as EFPC, de natureza pública, para oferecer aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida⁸.

Outro marco legal importante, foi a criação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC, em 2009⁹. A PREVIC é uma autarquia de natureza

⁴ Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998.

⁵ Atualmente esse valor corresponde a R\$ 5.839,45 (em 29 de outubro de 2019).

⁶ Lei Complementar nº 108, de 29 de maio de 2001.

⁷ Lei Complementar nº 109, de 29 de maio de 2001.

⁸ Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

⁹ Lei nº 12.154, de 23 de dezembro de 2009.

especial, dotada de autonomia administrativa e financeira e patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Economia, que atua na fiscalização e supervisão das atividades das EFPC e na execução das políticas para o RPC operado pelas referidas entidades. As EFPC são caracterizadas por sua natureza privada e por serem formadas por um grupo fechado de participantes ligados a um mesmo patrocinador (no caso dos RPPS, o governo). Na União, o RPC para os servidores federais foi instituído por lei em 2012¹⁰. E a criação da FUNPRESP ocorreu alguns meses depois, no mesmo ano¹¹.

O primeiro estado brasileiro a ter uma EFPC em funcionamento foi São Paulo, em 2013, após a publicação da lei dois anos antes¹². A partir de então, diversos estados optaram pelo mesmo caminho. Em alguns casos, o RPC está associado apenas ao regime de repartição simples, em outros, está também associado à capitalização por segregação de massas.

Pellegrini (2019) aponta algumas vantagens no RPC. O autor afirma que, diferentemente da segregação de massas, a previdência complementar é dificilmente revertida, tendo em vista seu caráter de previdência privada. As reservas são individualmente constituídas e não se misturam com as contas dos governos. Outro ponto importante destacado pelo autor, ao comparar a previdência complementar com a segregação de massas, é que:

No longo prazo, a primeira resolve o problema da previdência dos servidores públicos, pois o valor dos benefícios pagos no futuro se limitarão ao teto do RGPS. Já a segunda, ainda que em menor medida, também é benéfica no longo prazo, pois os benefícios serão pagos com os recursos capitalizados, ainda que, nesse caso, possa ser necessário o suporte dos entes, já que os benefícios são definidos. (PELLEGRINI, 2019, p. 22)

Portanto, com a previdência complementar, o sistema passa a ser de contribuição definida para aquela parcela que excede o teto do RGPS. O governo passa a não ter mais a obrigação de aportar recursos sobre essa parcela da renda quando do pagamento dos benefícios previdenciários. O valor do benefício pago ao segurado será dado em função do valor das contribuições (do segurado e do patrocinador), do tempo de contribuição, da performance dos investimentos realizados com as reservas e da expectativa de vida dos segurados.

Borba (2017) também aponta como um dos benefícios esperados pelo DF, com a implantação do RPC, o fato do ente deixar de ser responsável por complementar as insuficiências financeiras do regime que ultrapassem o teto, já que se adota a contribuição definida e não mais o benefício definido. O autor alerta, contudo, que possíveis falhas na

¹⁰ Lei nº 12. 618, de 30 de abril de 2012.

¹¹ Decreto nº 7.808, de 20 de setembro de 2012.

¹² Lei Estadual nº 14.653, de 22 de dezembro de 2011.

concepção do modelo podem agravar a situação fiscal do DF por não prever as fontes de financiamento do déficit de transição.

O RPC tem ainda a vantagem de gerar um déficit de transição inferior ao imposto pela capitalização total e, também, pela capitalização parcial, conforme demonstrado por Caetano et. al. (2011), Silveira et. al. (2011) e Pellegrini (2019). Embora também gere ganhos menores no longo prazo, conforme destacam Giambiagi e Sidone (2018).

Outra vantagem atribuída ao RPC foi abordada por Rangel e Saboia (2015). Os autores destacam as implicações distributivas da instituição da previdência complementar. Ao analisar o caso da FUNPRESP na União, eles mostram que o estabelecimento de um teto para as aposentadorias e as pensões implicaria na redução do coeficiente de concentração das aposentadorias e das pensões públicas favorecendo, portanto, a uma distribuição de renda menos desigual.

A adoção da previdência complementar nos RPPS da União, estados e municípios parece ser uma tendência irreversível no Brasil. Assim, muitos estudos com diferentes abordagens vêm sendo realizados nessa área, principalmente, sobre o FUNPRESP, como em Silveira et. al. (2011), Rodrigues e Afonso (2015), Siqueira e Montibeler (2016), Weber (2016) e Lavinias e De Araújo (2017).

Considerando apenas a adesão ao regime de previdência complementar da geração futura de servidores e apenas a capitalização da parcela que excede o teto do RGPS, Silveira et. al. (2011) projetaram três fases da transição. A primeira, nos primeiros quinze anos, seria crescente e atingiria um pico de 0,05% do PIB. Na segunda fase, entre quinze e trinta anos, o custo ainda seria positivo, mas com trajetória descendente. Finalmente, a partir da terceira década aconteceriam os ganhos fiscais.

Borba (2017) pesquisou a influência da implantação do RPC nos resultados financeiros e previdenciários do DF analisando quatro indicadores fiscais relevantes: receita corrente líquida, dívida consolidada, gasto com pessoal e resultados previdenciários. O autor comparou os resultados com os dos demais estados brasileiros, mas não encontrou evidências em sua pesquisa que comprovassem a influência do RPC nas finanças estaduais. Destacou, porém, que os dados do RPC abrangiam um período de tempo ainda muito recente.

2. SITUAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS

2.1- CAPAG – STN

No Brasil, a principal instituição responsável por regulamentar e normatizar os assuntos de finanças públicas afetos aos entes subnacionais é a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, órgão integrante do antigo Ministério da Fazenda que passou a ser denominado Ministério da Economia, a partir de 2019. Uma das atribuições da STN é avaliar a capacidade de pagamento dos estados brasileiros atribuindo a eles uma nota com o intuito de verificar se a União poderá atuar como garantidora nas operações de crédito a serem contratadas pelos estados junto às instituições financeiras. Assim, foi criada a Avaliação da Capacidade de Pagamento – CAPAG¹³.

A CAPAG estabelece um *rating* que vai da nota A, para aqueles entes que possuem melhor situação fiscal, até a nota D, para os entes em pior situação. A atribuição das notas é uma ponderação entre três indicadores: endividamento, poupança corrente e liquidez¹⁴. Os indicadores são avaliados de acordo com os parâmetros abaixo:

Quadro 1 – Classificação Parcial da CAPAG - STN

Indicador	Sigla	Faixas de Valores	Classificação Parcial
Endividamento	DC	$DC < 60\%$	A
		$60\% \leq DC < 150\%$	B
		$DC \geq 150\%$	C
Poupança Corrente	PC	$PC < 90\%$	A
		$90\% \leq PC < 95\%$	B
		$PC \geq 95\%$	C
Liquidez	IL	$IL < 1$	A
		$IL \geq 1$	C

Fonte: Ministério da Fazenda (2017).

O endividamento é apurado a partir da Dívida Consolidada Bruta como percentual da Receita Corrente Líquida – RCL, ou seja, mede o tamanho da dívida pública. A poupança corrente mede o percentual das receitas correntes que está comprometida com as despesas

¹³ Portaria do Ministério da Fazenda nº 89, de 25 de abril de 1997.

¹⁴ Portaria do Ministério da Fazenda nº 306, de 10 de setembro de 2012, atualizada pela Portaria nº 501, de 23 de novembro de 2017.

correntes. E, finalmente, o indicador de liquidez é obtido dividindo-se o total das obrigações financeiras do ente pela disponibilidade bruta de caixa, observando-se apenas as fontes de recursos não vinculadas.

De acordo com as notas parciais os entes recebem uma avaliação final. O quadro abaixo demonstra as combinações possíveis de notas parciais e a classificação final. Percebe-se que o indicador de liquidez possui uma influência relevante no *rating* já que, parcialmente, ele pode ser apenas A ou C. E se a liquidez for C, a nota final será C ou D, a depender dos demais indicadores. Ou seja, mesmo que o endividamento seja baixo e a poupança corrente esteja bem classificada, ainda assim, o ente com índice de liquidez maior ou igual a 1 será avaliado com a nota C.

Quadro 2 – Classificação Final da CAPAG – STN

Classificação Parcial do Indicador			Classificação Final da Capacidade de Pagamento
Endividamento	Poupança Corrente	Liquidez	
A	A	A	A
B	A	A	B
C	A	A	
A	B	A	
B	B	A	
C	B	A	
C	C	C	D
Demais combinações de classificações parciais			C

Fonte: Ministério da Fazenda (2017).

Importante destacar que apenas os entes classificados como A e B podem receber garantia da União em suas operações de crédito. Atualmente, de acordo com dados da STN¹⁵, apenas 11 estados preenchem essa condição, sendo que somente o Espírito Santo foi avaliado com nota A. 13 estados brasileiros foram avaliados com nota C e 3, com nota D.

Nota-se que a CAPAG vem sendo abordada em trabalhos científicos como um sinalizador da situação fiscal dos entes subnacionais, como pode ser visto em Davis e Biondini (2018), Bertholini, Nocko e Rosa (2018) e Lima (2019). Ao mesmo tempo, Mendes (2016) e Ulhôa (2018), chamaram a atenção para a concessão de créditos com aval da União para estados com CAPAG C e D, no período de 2011 a 2014, atribuindo a redução na disciplina fiscal do

¹⁵ Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2019. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>.

Governo Federal como um dos responsáveis pelo atual desequilíbrio das contas públicas estaduais.

A CAPAG é um adequado sinalizador da capacidade de pagamento dos entes subnacionais, no sentido de que estados avaliados com as melhores notas, de fato, apresentam uma situação fiscal melhor do que aqueles avaliados com notas piores. No entanto, essa classificação permite posicionar os entes de forma qualitativa, mas não permite quantificar a margem fiscal disponível no orçamento para a contratação de novas despesas.

Quadro 3 – Avaliação CAPAG – STN dos Estados Brasileiros de 2017 a 2019

UF	CAPAG-2017	CAPAG-2018	CAPAG-2019
AC	B	B	B
AL	B	B	B
AM	B	B	B
AP	B	B	C
BA	C	C	C
CE	B	B	B
DF	C	C	C
ES	A	A	A
GO	C	C	C
MA	B	C	C
MG	ND	ND	D
MS	C	C	C
MT	C	C	C
PA	A	B	B
PB	B	B	B
PE	C	C	C
PI	C	C	B
PR	B	B	B
RJ	D	D	D
RN	B	C	C
RO	B	B	B
RR	B	C	C
RS	D	D	D
SC	C	C	C
SE	C	C	C
SP	B	B	B
TO	C	C	C

Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/STN 2019.

O quadro 3 apresenta a nota da CAPAG dos 27 estados brasileiros. Os estados com situação mais grave são Minas gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Todos eles avaliados com nota D. O problema é ainda mais grave quando se considera que esses estados respondem

por 3 das 4 maiores economias estaduais, em termos de PIB, perdendo apenas para São Paulo¹⁶. Juntos, os três correspondem a mais de 25% do PIB nacional.

Quando considerados os dados das notas parciais dos indicadores que compõem a CAPAG-2019, percebe-se que apenas 4 estados brasileiros possuem nota C no indicador de endividamento. Justamente, os 4 estados com as maiores economias citadas anteriormente. Assim, em termos de volume, pelo peso econômico desses estados, o endividamento ainda pode ser visto como um problema grave.

Por outro lado, sob a ótica da quantidade de entes que possuem indicador de endividamento melhor do que C, percebe-se que a realidade de 23 dos 27 estados não espelha problemas de endividamento público. Desses 23 estados remanescentes, 9 possuem nota C no indicador de poupança corrente e 9, no indicador de liquidez. Sendo que 6 estados possuem nota C em ambos (Distrito federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pernambuco e Sergipe).

Os resultados da CAPAG demonstram, portanto, que os problemas fiscais da maioria dos estados advêm de desequilíbrios orçamentários e financeiros que não foram gerados pelo excesso de endividamento público desses entes.

Mercês e Freire (2017) analisaram a situação fiscal dos estados brasileiros, com foco no Rio de Janeiro. Os autores chegaram a três conclusões importantes: a dívida pública não é o maior problema para a maioria dos estados; a crise fiscal tem caráter estrutural e está relacionada fortemente com as despesas com pessoal, especialmente devido ao desequilíbrio previdenciário; e, a crise fiscal e a rigidez orçamentária têm se refletido no aumento dos restos a pagar dos estados.

2.2- DESPESA COM PESSOAL E GASTOS PREVIDENCIÁRIOS

Dentre as despesas realizadas pelos estados brasileiros, seguramente, as despesas com pessoal são aquelas que exercem maior pressão sobre seus orçamentos. Diversos trabalhos abordaram a problemática do gasto com pessoal nos estados.

Analisando o período de 2007 a 2011, Correia (2014) afirma que o controle do endividamento público está sendo respeitado pelos estados em observância à Lei de

¹⁶ Conforme dados do IBGE referente ao ano de 2016. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>.

Responsabilidade Fiscal – LRF¹⁷. Destaca, no entanto, que isso ocorre com a decisão de um gasto em investimentos menor, em detrimento do crescimento da despesa com pessoal.

De acordo com dados da STN¹⁸, em média, houve crescimento real das despesas com pessoal dos estados de 39,36%, no período de 2011 a 2018. Outro dado importante é o de comprometimento das despesas com pessoal como proporção da RCL. Seguindo metodologia de apuração do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal – PAF, 12 estados apresentaram, no exercício de 2018, comprometimento superior ao máximo estabelecido pelo programa, ou seja, 60% da RCL. A mediana dos 27 estados foi apurada em 59,32% da RCL.

Pessoa, Santos e Martins (2018) apontaram para existência de desequilíbrios de ordem fiscal e financeira na maior parte dos governos estaduais. Os autores destacaram que a lenta retomada da atividade econômica nacional, após a recessão vivenciada em meados dessa década, implicou em lento crescimento das receitas nos estados. Já o comportamento das despesas foi fortemente impactado pelos gastos com pessoal. Dentre as despesas com pessoal os autores destacam que, de forma geral, os estados estão controlando a despesa com pessoal ativo. Entretanto, existe uma forte aceleração na despesa com servidores inativos, o que gera um crescimento da despesa de pessoal como um todo. Entendimento corroborado por outros autores.

Ao analisar as finanças dos estados brasileiros, Barros (2018) ressalta o crescimento das despesas estaduais, bem como o avanço do déficit previdenciário em todas as regiões geográficas do Brasil. O autor conclui pela necessidade de uma agenda de reformas fiscais com destaque para mudanças na previdência.

Pesquisando as despesas previdenciárias de Minas Gerais, entre 2002 e 2016, Soares (2017) destaca o comprometimento do orçamento estadual da ordem de 24,17%, em 2016. O autor sinaliza, ainda, para a necessidade da realização de reformas tendo em vista que as estimativas são de elevação desses gastos.

Santos et. al. (2017) estudaram os RPPS dos estados brasileiros no período de 2006 a 2015. Os autores afirmam que o déficit desses regimes alcançava 1,2% do PIB nacional e destacaram que, embora sua relevância nas finanças públicas dos estados, pouco há de escrito sobre o assunto. No estudo, os autores apontam duas causas principais para o crescimento do déficit previdenciário. Primeiro, o aumento do número de servidores inativos foi da ordem de

¹⁷ Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

¹⁸ Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2019.

37,9%, enquanto o número de ativos foi reduzido em 3,6%. Em segundo lugar, indicam o crescimento real das remunerações médias, em torno de 33%, entre 2006 e 2015.

O estudo de Pellegrini (2019) também analisa a situação dos RPPS dos estados e aponta para um desequilíbrio financeiro e atuarial desses regimes. O autor indica três causas principais desse desequilíbrio: a piora da razão entre servidores ativos e inativos (atingindo 1,13, em 2017, considerando-se os 27 estados), ou seja, para cada aposentado e pensionista existiam 1,13 trabalhadores ativos, a baixa contribuição previdenciária e a possibilidade dos servidores se aposentarem precocemente e/ou com benefícios elevados em relação à remuneração na ativa.

Outra consideração importante é a do peso das aposentadorias especiais nos regimes de previdência estaduais. Uma parcela significativa dos servidores estaduais é composta por policiais civis e militares, bombeiros militares e professores. Essas categorias possuem regras especiais com idade de aposentadoria e tempo de contribuição inferiores às das demais categorias.

Caetano (2010) já identificava a necessidade de se realizar reformas nas folhas de pagamento de inativos e pensionistas que fossem possíveis de implementação, com base na legislação brasileira vigente, para equilibrar as finanças dos estados e municípios. Seu estudo agrupou as reformas em três tipos: administrativas, paramétricas e estruturais, estando incluídas nesse último a segregação de massas e a previdência complementar.

A situação fiscal dos estados brasileiros é, de forma geral, ruim. Os dados relativos à CAPAG dos estados demonstram que o problema fiscal não está ligado, na maioria dos casos, ao grau de endividamento público. As más avaliações se concentram nos indicadores de poupança corrente e de liquidez. Assim, o problema fiscal está associado ao elevado grau de comprometimento das receitas dos estados com despesas correntes, em especial com despesas de pessoal. E, particularmente, dentre as despesas com pessoal, destaca-se o crescimento da proporção de despesas previdenciárias no orçamento.

Esse diagnóstico tem levado os entes subnacionais a buscarem soluções para equilibrarem seus déficits da previdência. No entanto, a viabilidade para a adoção de cada modelo previdenciário passa por um processo de estudo e planejamento, conforme indica Caetano et. al. (2011):

Por fim, a alternativa mais viável para cada RPPS dependerá de diversos fatores, como o quantitativo e a composição da massa de segurados – proporção de ativos e beneficiários, sexo e idade -, as alíquotas de contribuição, o saldo das aplicações financeiras vinculadas ao regime e a situação fiscal do Estado. Cada estado deve

implantar uma reforma previdenciária que permita, em longo prazo, tornar seu Regime Próprio de Previdência Social equilibrado financeira e atuarialmente. (CAETANO ET. AL, 2011, p. 46).

Dado que tanto a capitalização via segregação de massas quanto a implementação da previdência complementar implicam em enfrentar um déficit de transição, cabe debater se os estados possuem espaço fiscal para absorver esse custo diante de um quadro de rigidez orçamentária e comprometimento do orçamento com despesas correntes. Destacando, ainda, a limitação que os entes subnacionais possuem em termos de fontes de financiamento já que não emitem moeda nem título de dívida e, também, não podem contratar empréstimos para financiar despesas correntes, conforme Regra de Ouro¹⁹.

2.3- ESPAÇO FISCAL

O entendimento do espaço fiscal como variável ligada ao endividamento público está evidenciado na regulamentação dada pela STN ao limite para contratação de operações de crédito dos estados e municípios brasileiros²⁰. **Nessa regulamentação define-se espaço fiscal como o valor limite para inclusão de dívidas no PAF dos entes ligando o conceito de espaço fiscal ao do endividamento e da sustentabilidade da dívida pública.**

Nessa mesma linha o conceito de espaço fiscal vem sendo utilizado por diversos autores na literatura mundial como a capacidade de endividamento, geralmente, dos países. Trata-se de atribuir um teto ao endividamento público que permita ao Estado arcar com os compromissos assumidos evitando, portanto, um *default*.

De acordo com Ostry et. al. (2010), espaço fiscal é a diferença entre o nível atual de dívida pública e o limite de dívida implícito no registro histórico de ajuste fiscal dos países. Entendimento semelhante ao de Ghosh et. al. (2013), que definem o espaço fiscal desses países como sendo a diferença entre os índices de dívida atuais e os limites de dívida estimados em seu modelo.

Nesse sentido, Silva (1976) apud Ferreira (1995) ainda distingue entre os conceitos de capacidade de pagamento e de endividamento, ambos ligados ao endividamento. No primeiro, trata da capacidade financeira de arcar com os juros e amortizações das operações de crédito

¹⁹ Art. 167, inciso III da CF/88.

²⁰ Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional – STN nº 658, de 28 de setembro de 2019.

contratadas enquanto que, no segundo, define como a capacidade de se negociar, politicamente, a contratação de novas operações.

No entanto, **existe uma segunda linha que entende o conceito de espaço fiscal como sinônimo de margem orçamentária, ou seja, da disponibilidade de recursos que determinado governo dispõe para o pagamento de qualquer tipo de despesa pública.** É esse o conceito utilizado para tratar sobre espaço fiscal nesta pesquisa.

Como exposto anteriormente, a grande limitação fiscal dos estados brasileiros está ancorada no comprometimento das receitas correntes com despesas obrigatórias e de caráter continuado, principalmente, despesas de pessoal. Nesse sentido, diferenciando-se do conceito definido pela STN que trata do limite para contratação de operações de crédito, utilizando o critério do saldo de endividamento dos estados, verifica-se um amplo crescimento da utilização do conceito de espaço fiscal ligado à disponibilidade orçamentária.

São exemplos desse entendimento os trabalhos de Giambiagi (2008), Gobetti (2015), Gobetti e Orair (2015) e Orair (2016). Além disso, mesmo na literatura internacional, o conceito de espaço fiscal mostra-se alinhado à disponibilidade de recursos para execução de políticas públicas, como em Schick (2009). O autor entende que o conceito de espaço fiscal ligado ao endividamento estaria relacionado aos países em desenvolvimento enquanto que o conceito ligado à disponibilidade de recursos estaria mais alinhado aos países desenvolvidos.

Nos estudos nacionais, inclusive, é muito comum o conceito de espaço fiscal relacionado ao espaço que resta para realização dos investimentos públicos. Dado o caráter discricionário dos investimentos, eles são vistos como variável de ajuste dos orçamentos. O crescimento das demais despesas do estado comprime os investimentos.

Quanto ao que se considera como despesas discricionárias, Gobetti e Orair (2015) argumentam que a discricionariedade da política fiscal está nas despesas de custeio, nos investimentos e nos subsídios e desonerações.

Já Pereira (2015) investigou a rigidez orçamentária no DF utilizando o anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO que trata da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. Em sua pesquisa o autor apontou que, em 2010, 39% das despesas do grupo 3 (outras despesas correntes) eram obrigatórias e, em 2011, essa proporção foi de 28%. Vale observar que o conceito de despesa obrigatória utilizado pelo autor está ligado à classificação legal dada pelo estado na LDO. O DF não realiza transferências a municípios, o

que tende a minimizar o grau de obrigatoriedade das despesas do grupo 3 nesse ente, diferentemente do que ocorre com os demais 26 estados brasileiros.

Bassi (2019) abordou os determinantes da rigidez orçamentária e, ao analisar o orçamento do governo federal, concluiu que 93% das outras despesas correntes constantes da Lei Orçamentária Anual – LOA de 2019 possuíam caráter obrigatório.

Outros autores destacam que, na prática, a variável de ajuste das despesas públicas é o investimento e, portanto, não há margem de atuação sobre as outras despesas correntes. Gobetti (2015) menciona que os ajustes fiscais brasileiros ocorreram, em geral, por dois canais: aumento de impostos e/ou redução de investimentos.

Para Pessoa, Santos e Martins (2018) a redução no volume de investimentos evidencia a deterioração da situação fiscal. Na mesma linha, Orair (2016) aponta que as desacelerações econômicas impõem restrições aos investimentos públicos, devido à maior rigidez orçamentária dos entes públicos.

Barros (2018) também aborda o grau de rigidez do orçamento público brasileiro. Para o autor, o grau de liberdade para manejar o orçamento federal no país é inferior a 10% da despesa. Ressalta, ainda, que a rigidez orçamentária na esfera subnacional não é distinta daquela verificada na União.

Além da visão proposta por esta pesquisa para o conceito de espaço fiscal como indicador de margem orçamentária, outra observação importante é a diferença que se dá, no presente estudo, ao conceito de espaço fiscal e de capacidade de pagamento. O primeiro tem um caráter mais duradouro e sustentável. Trata-se da capacidade dos governos de absorverem em suas contas despesas de longo prazo com pouca flexibilidade de negociação. Já a capacidade de pagamento é um indicador mais pontual. Somado ao espaço fiscal, inclui-se a disponibilidade financeira imediata do governo, ou seja, recurso que, uma vez gasto, não pode ser considerado para outros exercícios. Trata-se de gastar a poupança. Fazendo um paralelo com os indicadores da CAPAG, a diferença está na disponibilidade de caixa dos recursos não vinculados.

3- MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

3.1- CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A presente pesquisa verificou estudos existentes sobre a capitalização dos regimes de previdência como solução para os desequilíbrios fiscais de diversos governos nacionais e subnacionais. Para isso, esse trabalho apresenta uma discussão teórica sobre os motivos para a capitalização, os benefícios esperados e os desafios e problemas encontrados, com destaque para o déficit de transição.

O estudo apresenta um caráter explicativo no sentido de que pretende descobrir os motivos para a reversão de diversas tentativas de capitalização do RPPS de estados brasileiros atribuindo a hipótese de ausência de espaço fiscal e elevados custos de transição. Nesse ponto, cabe destacar que a pesquisa buscou mensurar déficits já experimentados pelos estados ao invés de realizar projeções, como visto na ampla literatura sobre o tema.

O ponto de partida desse trabalho foi a busca pela literatura científica existente sobre o tema. Tempo foi dedicado à pesquisa em revistas científicas, sites de busca na internet e repositórios de universidades. Além disso, a leitura de livros impressos sobre finanças públicas e a pesquisa por notícias nos diversos veículos da imprensa nacional sobre o assunto fizeram parte da contextualização do tema nos acontecimentos atuais.

Outro ponto relevante na elaboração do estudo foram as pesquisas de caráter legislativo. O entendimento dos acontecimentos previdenciário no Brasil e nos estados brasileiros, passa, necessariamente, por um enorme arcabouço de leis. Constituição Federal e suas emendas, leis complementares, leis ordinárias, decretos e portarias, tanto federais como estaduais. Assim, o trabalho de busca por essa legislação exigiu dedicação de tempo e cuidado, principalmente, porque as alterações previdenciárias nos estados estão experimentando constantes atualizações e alterações.

Finalmente, a coleta de dados buscou uma metodologia que pudesse ser reproduzida por qualquer trabalho sobre o tema, tendo em vista que os dados foram retirados de relatórios e demonstrativos de acesso ao público em geral. Destaca-se, nesse ponto, o uso dos dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO e do Relatório de Gestão Fiscal – RGF (que serão detalhados a seguir) que, se por um lado possuem a vantagem de serem de amplo

acesso, por outro, limitaram a pesquisa dos dados previdenciários dos estados a partir de 2012 e 2013. Esse foi um dos fatores, inclusive, utilizado como critério para escolha dos estados que foram estudados nesse trabalho. Minas Gerais, por exemplo, foi um dos pioneiros na opção pela capitalização do RPPS, em 2002. No entanto, reverteu a migração em 2013. Impossibilitando, portanto, a obtenção dos dados necessários ao estudo pelos demonstrativos do RREO e RGF.

No caso específico do Distrito Federal, como será detalhado a seguir, por se tratar do foco de investigação dessa pesquisa, os dados foram obtidos diretamente do sistema de administração orçamentária e financeira do estado. O que permitiu a análise de uma série histórica mais longa.

A seguir, serão apresentados os procedimentos metodológicos de coleta e tratamento dos dados, bem como a definição das fórmulas de mensuração do déficit de transição e do espaço fiscal.

3.2- PARTICULARIDADES DO DISTRITO FEDERAL

Em 1958, dado o início da construção da nova sede do governo brasileiro, um pedaço do território do estado de Goiás foi desmembrado e deu origem ao atual Distrito Federal. Brasília foi inaugurada em 21 de abril de 1960. Desde então, a capital do Brasil foi estabelecida no planalto central do país.

Ao estabelecer um ente federativo como o DF, o país criou uma figura totalmente diferente dos demais estados e municípios brasileiros. Criou-se um ente híbrido com características concomitantes de estado e de município. Do ponto de vista das finanças públicas, o DF merece um tratamento especial no que concerne ao levantamento e avaliação de seus dados financeiros e orçamentários.

O DF possui fontes de arrecadação das duas competências. Mas, possui também a obrigação de prestar serviços públicos de natureza tanto municipal quanto estadual. A Constituição Federal de 1981 previu a necessidade de transferir recursos da União para a manutenção das forças de segurança pública e auxílio ao custeio das despesas com saúde e educação²¹.

²¹ Art. 21, inciso XIV da CF/88.

Posteriormente, a Lei 10.633/2002 regulamentou o dispositivo constitucional e criou o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF. Dentre outras coisas, determinou que os recursos seriam entregues ao DF até o dia 5 de cada mês, a partir de janeiro de 2003, à razão de duodécimos²².

No entanto, os recursos do FCDF não vêm sendo transferidos, de fato, ao DF. Na realidade, as despesas custeadas com essa fonte de recursos são executadas dentro do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI. Por esse motivo os recursos do FCDF passam a não integrar o orçamento fiscal e da seguridade local e, como consequência, não estão evidenciados nos demonstrativos estabelecidos pela LRF²³, a saber, RGF e RREO.

Em seu trabalho, Bertholini, Nocko e Rosa (2018) analisaram a comparabilidade entre os RGF dos estados e municípios, com especial atenção para o DF. Chamaram a atenção, portanto, para a necessidade de um procedimento metodológico que buscasse tornar os dados comparáveis entre os diversos entes federativos. No caso do DF, um dos pontos levantados, foi a questão dos valores do Fundo Constitucional.

Ao analisar os gastos com pessoal dos estados brasileiros, Santos et. al. (2018) perceberam o impacto dos dados relativos ao FCDF sobre os dados financeiros e orçamentários e passaram a incluir esses valores em sua análise para evitar distorções nos resultados.

Barros Filho, Silva e Fiche (2019) contribuíram para essa discussão sobre a necessidade de incluir os valores do FCDF nos demonstrativos fiscais do estado. Para isso, refizeram os demonstrativos locais referentes ao ano de 2017 acrescentando os valores do FCDF e evidenciaram as mudanças no diagnóstico fiscal do estado a partir desses resultados. Traçando, portanto, um comparativo entre os demonstrativos com e sem os valores do FCDF.

A adoção dessa metodologia é de extrema relevância dada a magnitude dos valores envolvidos. Em 2018, foram empenhados R\$ 13,7 bilhões com recursos do FCDF e mais R\$ 24,8 bilhões com recursos do orçamento fiscal e da seguridade comendo, portanto, uma despesa total de R\$ 38,5 bilhões no ano. A não inclusão dos valores do FCDF nos demonstrativos fiscais significa deixar de fora 35,53% da evidenciação da despesa local. Com impactos determinantes nos dados da segurança pública, saúde, educação e previdência.

²² Art. 4º da Lei 10.633/2002.

²³ Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

Portanto, nessa pesquisa, todos os dados apresentados referentes ao DF incluem os valores executados com fontes de recursos do FCDF. Para isso, em consulta ao SIAFI, obteve-se os valores empenhados com recursos do Fundo. Os valores foram somados às receitas e despesas locais de acordo com suas classificações. A pesquisa utilizou os mesmos critérios adotados no enquadramento das receitas e despesas do orçamento local evidenciadas nos demonstrativos fiscais.

As demais informações orçamentárias e financeiras do DF foram retiradas do Sistema Integrado de Gestão Governamental – SIGGO. Esse procedimento foi utilizado para poder criar uma série histórica mais longa e com informações que não estão apresentadas nos demonstrativos que compõem o RGF e o RREO do estado.

Cabe destacar, no entanto, que para efeito de comparação dos valores de déficit de transição e espaço fiscal, que serão detalhados em seguida neste trabalho, os dados a partir de 2012 são coincidentes com aqueles publicados nos demonstrativos da LRF, somados dos valores do FCDF.

Isso ocorre, pois, a STN é quem estabelece os modelos de publicação dos demonstrativos fiscais. Apenas em 2013, o modelo estabelecido pela STN previu a publicação do demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias separado em duas partes, uma para o fundo financeiro (repartição simples) e outra para o fundo previdenciário (capitalização).

Como os estados tendem a seguir o modelo estabelecido pela STN no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, até 2012, os demonstrativos agrupavam as informações dos dois regimes e não permitiam o levantamento de dados necessários para esta pesquisa. A partir de 2013, as informações foram separadas e, passou a existir uma coluna para informações do ano anterior. Sendo assim, na maioria dos casos, os valores referentes a receitas e despesas previdenciárias do regime de capitalização só estão disponíveis para o ano de 2012 em diante.

Por ser servidor público concursado e em exercício na Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal, o autor desta pesquisa possui acesso ao SIGGO e, com isso, os dados puderam ser trabalhados para refletir a informação necessária ao período em análise, no caso do Distrito Federal.

3.3- CÁLCULO DO DÉFICT DE TRANSIÇÃO

O cálculo do déficit de transição gerado pela mudança do regime de repartição simples para o de capitalização, geralmente, vem sendo abordado na literatura existente de forma estimativa. Ou seja, buscando prever os custos envolvidos nessa mudança com base em um cenário futuro hipotético. Para isso, é comum a utilização de cálculos atuariais.

Schmitt (1998) estimou esse déficit para a capitalização total do RGPS e dos RPPS (municipais, estaduais e federal) com dados de 1997. Por sua vez, Afonso, Souza e Zylberstajn (2006) fizeram a mesma estimativa com dados de 2001. Já Caetano et. al. (2011) fizeram a simulação para cinco cenários diferentes para o RPPS do Rio Grande do Sul.

A presente pesquisa procura abrir uma nova discussão ao mensurar situações já em andamento. Particularmente, busca mensurar o déficit de transição que já vem acontecendo nos estados brasileiros desde as primeiras iniciativas de segregação de massas.

A metodologia utilizada é semelhante ao entendimento de Silveira et. al. (2011). Ao analisar a introdução do regime de previdência complementar para os servidores públicos, os autores entendem que o déficit de transição advém da perda de arrecadação de contribuições previdenciárias nas primeiras décadas após sua instituição.

Igualmente para Giambiagi e Sidone (2018), o custo de transição está relacionado à redução da receita, tendo em vista que parte da arrecadação no regime de repartição passaria a constituir as reservas a serem capitalizadas para o pagamento de benefícios futuros.

No presente estudo, utilizou-se o mesmo entendimento de Pellegrini (2019). Adicionamos ao custo da perda de arrecadação a despesa com a contribuição patronal realizada pelos estados para o regime capitalizado, tendo em vista tratar-se de uma despesa no curto prazo para formação de reservas que só poderão ser utilizadas no futuro.

O acréscimo desse custo com a contribuição patronal é importante, porque se o estado permanecesse em regime de repartição simples, também haveria essa despesa, mas ela estaria sendo usada para pagar os benefícios previdenciários vigentes. Com a introdução da capitalização, a contribuição patronal, referente a parcela de servidores da nova massa, não pode mais ser utilizada para pagamento dos benefícios atuais. Ao mesmo tempo, as despesas com os benefícios da massa anterior não diminuem. Exigindo, portanto, um esforço financeiro adicional do governo.

Na prática, o custo da transição é composto pela perda da arrecadação dos segurados que compõem a nova massa, bem como pela despesa do governo com aportes patronais que só poderão ser usados no futuro. Desse total, desconta-se o valor pago a título de benefícios previdenciários no novo regime (que no início são valores pouco expressivos).

Os dados utilizados para o cálculo do déficit de transição foram extraídos dos RREO publicados nos sites das secretarias de fazenda ou nos portais da transparência dos estados, a depender da disponibilidade dos dados. No caso do DF, como mencionado na última sessão, foram computados ainda os valores referentes ao Fundo Constitucional executado no SIAFI.

Foram utilizados os valores das receitas arrecadadas de contribuições dos segurados e contribuições patronais e, do lado das despesas, os valores empenhados com benefícios previdenciários constantes dos Demonstrativos das Receitas e Despesas Previdenciárias (anexo 04 do RREO) dos estados, relativos ao 6º bimestre do ano. O valor da RCL foi obtido em seu demonstrativo específico (anexo 03 do RREO) e refere-se ao valor acumulado nos últimos doze meses. No caso dessa pesquisa, portanto, refere-se ao período de janeiro a dezembro de cada ano.

Como conceito de déficit de transição, adotou-se o resultado do esforço fiscal que o Estado tem que fazer, nos primeiros anos da migração entre os regimes previdenciários, para equilibrar seus resultados no longo prazo.

Assim, esta pesquisa supõe dois períodos ao longo da transição. O primeiro, em que o fundo capitalizado está recebendo aportes patronais e dos segurados e esse fluxo é inferior ao pagamento de benefícios previdenciários da nova massa. Nesse período, há ainda o rendimento das aplicações financeiras vinculadas ao fundo capitalizado. Enquanto isso, as despesas referentes ao pagamento de benefícios previdenciários do regime de repartição simples ainda são altas e, por isso, o custo fiscal supera os benefícios decorrentes do novo regime. Ao longo desse intervalo de tempo o déficit de transição é positivo.

O segundo período da transição entre o regime de repartição simples e o de capitalização ocorre quando começam a se extinguir os participantes da massa antiga e os benefícios fiscais do novo regime começam a superar as despesas do regime de repartição. Processo que, conforme a literatura, seria, em geral, superior a 30 anos.

Dentre os casos abordados neste estudo, o estado brasileiro que está há mais tempo em transição é o Espírito Santo – há 14 anos. Assim, com base na literatura, que estima que os

ganhos fiscais somente ocorrem, em média, após um período de 30 anos, para estipular a fórmula do déficit de transição, não foi necessário abordar os custos decrescentes do regime de repartição, tendo em vista que nenhum estado estava vivendo essa situação no regime de repartição simples.

O déficit de transição fica definido, portanto, como o total da contribuição previdenciária da nova massa de servidores, que não pode ser utilizada para financiar a repartição simples, somado à despesa relativa ao aporte patronal do Estado, que também não pode ser utilizada para essa finalidade. Subtrai-se desse montante, as despesas previdenciárias da nova massa com benefícios, que deixam de ser pagas pelo regime de repartição.

$$DT = CS_2 + CP_2 - DB_2 \quad (1)$$

Onde,

DT: déficit de transição

CS₂: contribuição dos segurados da massa 2 (capitalizado)

CP₂: contribuição patronal para massa 2 (capitalizado)

DB₂: despesas com benefícios previdenciários da massa 2 (capitalizado)

De forma geral, as informações sobre os planos previdenciários só começaram a ser evidenciadas separadamente dos planos financeiros no RREO a partir de 2013, já que os estados tendem a seguir o modelo proposto no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN. Como o demonstrativo apresenta os dados no ano vigente e do ano anterior, o máximo que foi possível retroagir nas informações foi até o ano de 2012.

No caso de São Paulo, os dados previdenciários utilizados no cálculo do déficit foram obtidos nos Relatórios Anuais de Informações disponíveis no site da Fundação de Previdência Complementar do Estado de São Paulo – SP PREVCOM. Isso porque as contribuições dos segurados, referente à parcela dos salários que excede o teto do RGPS, passam a não compor mais receita do Estado e, sim, da entidade de previdência com personalidade jurídica de direito privado.

Por possuir uma configuração de regime previdenciário diferente dos demais entes, já que manteve a repartição simples e instituiu o RPC, o déficit de transição passa a ser a perda de

arrecadação para o regime de repartição da parcela que excede ao teto do RGPS. Salientando que, para efeito dessa pesquisa, essa perda é de 11%, que seria a alíquota praticada caso não houvesse a mudança, e não 7,5%, que é a alíquota efetivamente cobrada. Além disso, compõe o déficit, o aporte patronal equivalente a 7,5% dos salários que excedem o teto e são efetivamente desembolsados pelo governo em favor da SP PREVCOM.

De forma simples, foi efetuada uma proporcionalidade das contribuições dos segurados informadas pela SP PREVCOM (que são geradas a partir de uma alíquota de 7,5%) para o equivalente aos 11% que deixam de ser arrecadados pelo Estado. Supõe-se, também, que todos os novos servidores optaram por aderir à previdência complementar. Nesse caso, o déficit de transição passa a ser:

$$DT_{SP} = CS_{11 \text{ acima RGPS}} + CP_{7,5 \text{ acima RGPS}} - DB_{RPC} \quad (2)$$

Onde,

DT_{SP} : déficit de transição para SP

$CS_{11 \text{ acima RGPS}}$: contribuição proporcional dos segurados para SP PREVCOM (11%)

$CP_{7,5 \text{ acima RGPS}}$: contribuição patronal do patrocinador para SP PREVCOM (7,5%)

DB_{RPC} : despesas com benefícios previdenciários pagos pela SP PREVCOM

Pela fórmula, já é possível perceber que o déficit de transição via previdência complementar será menor do que na segregação de massas. Já que, além da base de receitas ser apenas o que excede o teto do RGPS, a contribuição patronal é significativamente menor no RPC. Enquanto em São Paulo essa alíquota é de 7,5% na previdência complementar, no DF a contribuição patronal para a capitalização por segregação de massas chegou a 22%.

3.4- CÁLCULO DO ESPAÇO FISCAL

A nota atribuída pela STN aos entes subnacionais a título de CAPAG é um bom indicador da situação fiscal dos estados. No entanto, para o objetivo dessa pesquisa, faz-se

necessário mensurar o valor absoluto da margem fiscal que os entes possuem para arcar com novas despesas, tendo em vista que a CAPAG é um rating e não uma medida.

Além disso, para tornar o indicador comparável entre os estados, criou-se uma medida relativa de espaço fiscal ao se colocar o valor apurado desse indicador em termos da RCL de cada ente. Assim, tendo em vista que o conceito de espaço fiscal que será utilizado neste estudo já foi explanado anteriormente, apresenta-se sua forma de obtenção.

Partindo dos conceitos definidos pelo órgão central de planejamento e orçamento do governo federal que os apresenta em forma de manual²⁴, podemos definir e agrupar as receitas e as despesas públicas.

As receitas orçamentárias são classificadas, quanto à sua categoria econômica, em receitas correntes e receitas de capital podendo, ambas, serem intraorçamentárias ou não. As receitas correntes aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral aumentando o patrimônio líquido. Ou seja, ocorre um aumento no ativo sem contrapartida no passivo. As principais receitas deste grupo para os estados brasileiros são as receitas tributárias e as transferências recebidas da União.

Já as receitas de capital também aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, mas, em geral, sem alterar sua posição patrimonial já que, em troca do ingresso do recurso ocorre a venda de um ativo estatal (diminuição de ativo) ou assunção de uma dívida (aumento de passivo). As principais receitas deste grupo são as provenientes da alienação de ativos e de operações de crédito.

As operações intraorçamentárias são aquelas realizadas entre órgãos do mesmo ente federativo e dentro do orçamento fiscal e da seguridade. Sua classificação permite evitar a dupla contagem quando da consolidação dos dados. Portanto, quando um órgão estadual presta serviço a outro órgão do mesmo estado, o primeiro recebe o pagamento do segundo. As receitas do primeiro aumentam e as despesas do segundo aumentam. No entanto, no consolidado das contas públicas do estado, não houve ganhos ou perdas com essa operação.

Cabe destacar que as receitas de capital, de acordo com a legislação brasileira, somente podem ser utilizadas para fazer face às despesas de capital. Um mecanismo conhecido como Regra de Ouro. Ou seja, em geral, são utilizadas apenas para financiar investimentos públicos.

²⁴ Manual Técnico do Orçamento – MTO do Ministério da Economia, edição 2019.

Na fórmula de cálculo do espaço fiscal foram consideradas, nesse estudo, as receitas correntes exceto intraorçamentárias. Essas são as receitas que refletem a capacidade própria de geração de recursos dos entes federativos e possuem comportamento mais regular e previsível.

Já as despesas públicas podem ser classificadas em seis grupos quando de sua execução, conforme quadro abaixo:

Quadro 4 – Classificação da Despesa Pública por Grupo

Categoria Econômica	Grupo de Despesa
Despesas Correntes	1 – Pessoal e Encargos Sociais
	2 – Juros e Encargos da Dívida
	3 – Outras Despesas Correntes
Despesas de Capital	4 – Investimentos
	5 – Inversões Financeiras
	6 – Amortizações da Dívida

Fonte: Elaborado pelo autor com base no MTO 9ª edição.

O grupo de despesa 1 representa os gastos do Estado com pessoal ativo e inativo, civis e militares e de qualquer espécie remuneratória como vencimentos, vantagens, gratificações e outras. O grupo 2 e o grupo 6 representam as despesas relativas ao serviço da dívida pública decorrente de contratos de operações de crédito internas e externas. Ou seja, os juros e encargos e as amortizações, respectivamente. No grupo 3 estão as despesas associadas a manutenção administrativa da máquina estatal e, no caso dos estados (exceto DF), às transferências obrigatórias e voluntárias efetuadas aos municípios. Fazem parte desse grupo as despesas com material de consumo, fornecedores, serviços terceirizados, contas de água, luz e telefone, pagamento de diárias, auxílio alimentação, auxílio transporte, dentre outras.

Despesas realizadas com aquisição de softwares e com obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e, também, com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente fazem parte do grupo 4, denominado investimentos.

No grupo 5 estão as despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas.

Pelo lado da despesa, o enfoque são as obrigações que o Estado possui e que tem pouca, ou nenhuma, margem para flexibilização. Já as despesas discricionárias são aquelas sobre cujo

montante o governo tem algum grau de decisão. Na prática, as únicas despesas discricionárias para os estados são as pertencentes aos grupos de despesa 4 e 5 que, por simplificação, passarão a ser agrupadas nesta pesquisa como despesas com investimentos.

As despesas com pessoal e com o serviço da dívida possuem alta rigidez orçamentária. São despesas contratadas, que possuem caráter obrigatório. São pouco flexíveis, mesmo no longo prazo, pois possuem um caráter de despesa continuada.

As outras despesas correntes, que compõem o grupo de despesa 3, também são conhecidas como despesas de custeio. Esse grupo possui, em tese, um caráter mais discricionário e é, portanto, um ponto que pode gerar debate quanto ao seu grau de rigidez orçamentária. No entanto, a maior parte dos autores apontam para um alto grau de rigidez desse tipo de despesa, como apontado em Gobetti (2015), Barros (2018) e Bassi (2019).

O grau de obrigatoriedade das outras despesas correntes pode divergir em termos do conceito ser decorrente de lei ou da obrigatoriedade ser decorrente do cumprimento de contratos firmados previamente, do cumprimento de sentenças judiciais e, daquelas despesas que, mesmo não sendo obrigatórias na definição legal, se não forem realizadas, ocasionariam a interrupção imediata da prestação de serviços públicos.

Na prática, o que foi considerado no presente estudo, não é o caráter legal da despesa, mas sim a manutenção dos serviços do Estado. Portanto, o conceito de espaço fiscal definido nesta pesquisa é o da parcela das receitas correntes que não está comprometida com as despesas de caráter obrigatório e, nesse caso, inclui-se o grupo de despesas 3 – outras despesas correntes. Assim:

$$EF = RC - GD1 - GD2 - GD3 - GD6 \quad (3)$$

Onde:

EF: Espaço Fiscal

RC: Receitas Correntes

GD1: Pessoal e Encargos Sociais

GD2: Juros e Encargos da Dívida

GD3: Outras Despesas Correntes

GD6: Amortizações da Dívida

Como:

$$DC = GD1 + GD2 + GD3$$

$$PC = RC - DC$$

$$SD = GD2 + GD6$$

Sendo,

DC: Despesas Correntes

PC: Poupança Corrente

SD: Serviço da Dívida

Temos que,

$$EF = PC - GD6 \quad (4)$$

E,

$$EF = RC - GD1 - GD3 - SD \quad (5)$$

As equações (4) e (5) indicam que o espaço fiscal é influenciado tanto pela poupança corrente como pelo serviço da dívida. Desta forma, abrange dois dos três indicadores que a STN utiliza na atribuição de notas da CAPAG. Sendo que, no caso da dívida, o espaço fiscal considera o custo da dívida e não o seu tamanho. Deixando apenas o indicador de liquidez de fora do cálculo.

A liquidez é uma medida de disponibilidade imediata de recursos financeiros que, embora seja um bom indicador da situação fiscal do Estado, não reflete uma capacidade

constante de gerar margem fiscal. Uma vez que os recursos disponíveis sejam gastos, eles não estarão disponíveis nos exercícios seguintes. Neste trabalho, procurou-se utilizar a medida de espaço fiscal com um caráter de sustentabilidade necessário para absorver despesas de longo prazo e de caráter continuado.

O espaço fiscal corresponde à capacidade anual de acomodar despesas de caráter eletivo no orçamento. É uma referência para o gestor que precisa definir políticas públicas com impactos orçamentários que afetem vários períodos. Um pouco diferente do conceito de capacidade de pagamento.

Como os valores dos orçamentos estaduais possuem diferenças muito grandes entre eles, nesta pesquisa, os valores absolutos apurados para o espaço fiscal foram colocados em termos da RCL de cada estado. Assim, torna-se possível comparar os resultados de um estado como o de Roraima – que executou R\$ 3,1 bilhões em despesas em 2018 – com os resultados do estado de São Paulo – com um orçamento de R\$ 212,3 bilhões, no mesmo ano²⁵.

Os valores de receita e despesa obtidos para o cálculo do espaço fiscal foram retirados do Anexo 1 – Balanço Orçamentário do RREO dos estados, referente ao último bimestre do ano. Considerou-se as despesas empenhadas e as receitas realizadas, ambas, exceto intraorçamentárias.

A opção pela utilização das despesas empenhadas e pelas receitas realizadas ocorreu em função das regras orçamentárias vigentes no Brasil que consideram que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas²⁶.

A RCL foi obtida do RREO no Anexo 3 – Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, também relativo ao último bimestre do ano.

Por sua vez, os RREO dos estados foram obtidos nos sites das secretarias de fazenda e de planejamento e dos portais da transparência de cada estado, a depender do local em que são divulgados por cada ente.

No caso do DF, para gerar uma série histórica mais ampla, todos os dados foram obtidos diretamente do SIGGO.

²⁵ Conforme despesa total empenhada (exceto intraorçamentária) divulgadas nos RREO dos estados em 2018.

²⁶ Art. 35 da Lei nº 4.320 de, 17 de março de 1964.

3.5- ESPAÇO FISCAL MENOS DÉFICIT DE TRANSIÇÃO

Um dos objetivos desta pesquisa é verificar a disponibilidade de espaço fiscal para fazer frente ao déficit de transição gerado nos processos de capitalização dos regimes previdenciários dos estados brasileiros. Nesse sentido, é preciso verificar se, a partir da metodologia de cálculo do déficit de transição e do espaço fiscal, é possível subtrair esse custo da disponibilidade fiscal dos entes.

Em primeiro lugar, as receitas das contribuições dos novos segurados, aqueles que fazem parte da nova massa capitalizada, está sendo computada como receita na fórmula do espaço fiscal.

Da mesma forma, as despesas com benefícios previdenciários pagos a essa nova massa, diminuem o espaço fiscal. Assim, podemos trabalhar com o resultado líquido da receita de contribuições dos novos segurados menos a despesa com benefícios desses novos segurados.

Esse resultado é que deixa de poder ser utilizado pelo Estado para o pagamento dos benefícios do regime de repartição simples e por isso deve ser subtraído do espaço fiscal. Portanto, o espaço fiscal evidenciado pela fórmula, fica superestimado para os entes que estão vivendo a transição já que a receita líquida dos novos segurados aumenta o espaço fiscal, mas não pode ser utilizada pelo Estado, pois os recursos são apartados para formar uma reserva.

Em segundo lugar, o outro componente do déficit de transição, é a contribuição patronal que o Estado realiza para o regime de previdência dos servidores. Contabilmente, essa é uma despesa intraorçamentária. Trata-se de um repasse de recursos originados das receitas tradicionais do Estado (tributárias, transferência e outras) para financiar a despesa previdenciária.

Na repartição simples, a contribuição patronal é meramente contábil. Tendo em vista que o Estado deve arcar com as insuficiências financeiras seja na forma de aporte ou seja na forma de contribuição patronal. Na capitalização, a contribuição patronal passa a ser efetivamente desembolsada pelo governo e fica destinada à composição das reservas desse regime.

Assim, como a fórmula de apuração do espaço fiscal considera as receitas e despesas exceto intraorçamentárias, as contribuições patronais realizadas para o novo regime precisam ser descontadas do valor do espaço fiscal.

Portanto, a margem fiscal que resta aos estados após o cômputo do déficit de transição fica definida como:

$$\text{EDT} = \text{EF} - \text{DT} \quad (6)$$

Sendo,

EDT: Espaço Disponível após cômputo do Déficit de Transição

4. CUSTO DE TRANSIÇÃO E ESPAÇO FISCAL

4.1- O MODELO DE PREVIDÊNCIA ADOTADO PELO DISTRITO FEDERAL

A LC 769/2008²⁷ reorganizou e unificou o RPPS do Distrito Federal. Dentre as alterações promovidas pela legislação, destaca-se a instituição do regime de capitalização para os servidores públicos locais. Ficou definido que o RPPS local seria financiado mediante o regime financeiro de repartição simples e o regime capitalizado. Sendo que a gestão do primeiro seria através de um fundo de natureza financeira enquanto a do segundo seria através de um fundo de natureza previdenciária.

O modelo escolhido para migração entre os regimes foi o da segregação de massas. Assim, os segurados que ingressaram no serviço público do DF até 31 de dezembro de 2006, bem como os que já recebiam benefícios nesta data e seus dependentes, ficaram no regime financeiro de repartição simples (massa 1). Por outro lado, os servidores que ingressaram no serviço público a partir de 1º de janeiro de 2007, e seus dependentes, foram alocados no regime capitalizado (massa 2).

Após oito anos do início da transição, o DF começou a dar sinais de que a migração poderia não se completar. Em 2015, a lei autorizou a reverter do fundo capitalizado, 75% do valor correspondente ao superávit técnico atuarial apurado no final do exercício de 2014, para ser usado no pagamento de despesas de inativos e pensionistas do fundo financeiro²⁸. Esse valor atingiu o montante de R\$ 1,2 bilhão e deveria ser repostado no prazo de 180 dias. Um ano depois, outra lei autorizou a incorporação de imóveis do estado como forma de recomposição do valor utilizado²⁹.

Ainda em 2015, a mesma LC 899/2015, alterou a alíquota de contribuição patronal do Estado para o regime de capitalização de 22% para 16,5%, que entrou em vigor ainda no mesmo ano. Em 2016, foi autorizada a reversão de mais 75% do valor correspondente ao superávit técnico atuarial de 2016, relativo ao fundo capitalizado, novamente para ser usado com pagamento de despesas de inativos e pensionistas do fundo financeiro³⁰. Esse montante atingiu,

²⁷ Lei Complementar Distrital nº 769, de 30 de junho de 2008.

²⁸ Lei Complementar Distrital nº 899, de 30 de setembro de 2015.

²⁹ Lei Complementar Distrital nº 917, de 21 de outubro de 2016.

³⁰ Lei Complementar Distrital nº 920, de 01 de dezembro de 2016.

aproximadamente, R\$ 500 milhões. Dessa vez, no entanto, a própria Lei Complementar previu a recomposição dos valores utilizados com ações do BRB – Banco Regional de Brasília.

Portanto, nos anos de 2015 e 2016, o DF utilizou R\$ 1,7 bilhão das reservas que vinham sendo acumuladas no regime de capitalização para pagamento de benefícios previdenciários vinculados ao regime de repartição simples, sob a justificativa da existência de um superávit atuarial. Em troca, os recursos foram recompostos com terrenos públicos e ações do banco público.

Finalmente, em 2017, o DF reverteu a segregação estabelecida em 2008. Curioso, no entanto, que o estado não acabou com a estratégia de capitalização³¹. A partir de então foi imposta nova segregação de massas e instituídos três fundos. O Fundo Financeiro, o Fundo Capitalizado e o Fundo Solidário Garantidor – FSG.

O primeiro, sob regime de repartição simples, destinado ao pagamento de benefícios previdenciários aos segurados que ingressaram no serviço público até 28 de fevereiro de 2019. O segundo, sob regime de capitalização, destinado aos servidores que entraram no serviço público a partir de 1º de março de 2019. E o terceiro, destinado a ser reserva garantidora da solvência parcial ou total das obrigações previdenciárias dos dois fundos anteriores.

Além disso, a legislação instituiu o RPC para os servidores do DF³². Em abril de 2018, o Governo do DF criou Fundação de Previdência Complementar dos Servidores do Distrito Federal – DF-PREVICOM, para administrar a previdência complementar, com natureza pública, mas com personalidade jurídica de direito privado³³. Em setembro do mesmo ano, a DF-PREVICOM foi autorizada a funcionar pela PREVIC³⁴.

A LC 932/2017 determinou, ainda, que as disponibilidades financeiras vinculadas ao extinto Fundo Previdenciário, existentes na data de sua publicação, fossem incorporadas ao FSG, deixando autorizado, para os exercícios de 2017 e 2018, a utilização do montante relativo ao rendimento total dessas aplicações financeiras, verificado no ano anterior, para pagamento de benefícios do regime de repartição simples. A partir do exercício de 2019, a utilização para pagamento de benefícios deve respeitar o resultado líquido do investimento, verificado no ano anterior, que superar a inflação no exercício. Ao todo, considerada a incorporação dos terrenos

³¹ Lei Complementar Distrital nº 932, de 03 de outubro de 2017.

³² Lei Complementar Distrital, nº 932 de 03 de outubro de 2017.

³³ Decreto nº 39.001 de 24 de abril 2018.

³⁴ Portaria PREVIC nº 884, de 17 de setembro de 2018.

e das ações do BRB, o FSG foi constituído com um patrimônio de R\$ 5,2 bilhões dos recursos que foram acumulados durante a capitalização do RPPS iniciada em 2008 e revertida em 2017³⁵.

Fica claro, portanto, que o DF não suportou o elevado custo de transição e reverteu a segregação de massas realizada em 2008. Os servidores que ingressaram a partir de 01 de janeiro de 2007, que estavam no extinto fundo capitalizado, foram então absorvidos pelo regime de repartição simples com a aprovação da LC 932/2017. No entanto, os novos servidores ingressantes a partir de 1º de março de 2019, comporão um novo fundo capitalizado e o DF arcará novamente com o custo de transição.

A novidade, dessa vez, é que o fundo capitalizado será responsável pela capitalização necessária para arcar com benefícios limitados ao teto do RGPS. Os novos servidores poderão optar por contribuir para um regime complementar de previdência administrado pela DF-PREVICOM, constituída sob a forma de pessoa jurídica de direito privado.

Assim, o déficit de transição que o DF vai enfrentar a partir de agora será composto pelo custo da migração para o regime capitalizado até o teto do RGPS somado ao custo da migração para o regime de previdência complementar para os valores que excedem ao teto. O déficit tende a ser menor do que no modelo anterior, em função da implementação do RPC. Porém, o pilar de capitalização até o teto do RGPS ainda deverá gerar um impacto substancial.

Outra novidade da LC 932/2017 foi a criação do FSG que nasceu capitalizado pelas disponibilidades financeiras vinculadas ao extinto Fundo Previdenciário do DF, por imóveis recebidos em função da LC 917/2016 e pelas ações do BRB recebidas em função da LC 920/2016. Além disso, a legislação vinculou outras fontes de receitas para o FSG. Dentre elas, dividendos, participações nos lucros e juros sobre capital próprio das empresas públicas e sociedades de economia mista do DF; produto da concessão de bens e serviços baseados em parcerias público-privadas; parte principal corrigida da dívida ativa com vencimento a partir de 2019; no mínimo 50% das receitas futuras não tributárias criadas por lei; e outras.

A experiência vivida pelo DF, ao instituir a capitalização de seu RPPS e o RPC, é uma realidade na quase totalidade dos estados brasileiros. Apenas dois estados - Acre e Mato Grosso - permanecem apenas com o regime de repartição. Todos os demais buscam equilibrar suas contas com a introdução da capitalização de seus regimes pela segregação de massas, pela previdência complementar, ou por ambas.

³⁵ Fonte: RREO do 6º bimestre de 2017.

Apesar de nunca terem adotado o regime de capitalização via segregação de massas, Pernambuco e São Paulo instituíram o RPC, no mesmo modelo adotado pela União, o que também implica em um custo de transição, embora em menor escala.

Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Sergipe fizeram a opção pela segregação de massas, reverteram o processo e hoje adotaram o regime de repartição simples com a introdução do RPC. O quadro abaixo sintetiza as características dos RPPS dos estados brasileiros.

Quadro 5 – Característica dos RPPS dos Estados Brasileiros

UF	Segregação de massas?	Reverteu a Segregação?	Reimplantou?	Instituíram RPC?
AC	Não			Não
AL	Sim	Não		Sim
AM	Sim	Não		Não
AP	Sim	Não		Não
BA	Sim	Não		Sim
CE	Sim	Não		Sim
DF	Sim	Sim	Sim	Sim
ES	Sim	Não		Sim
GO	Sim	Sim	Não	Sim
MA	Sim	Não		Não
MG	Sim	Sim	Não	Sim
MS	Sim	Sim	Não	Sim
MT	Não			Não
PA	Sim	Sim	Sim	Sim
PB	Sim	Não		Não
PE	Não			Sim
PI	Sim	Não		Sim
PR	Sim	Não		Não
RJ	Sim	Não		Sim
RN	Sim	Sim	Não	Sim
RO	Sim	Não		Sim
RR	Sim	Não		Não
RS	Sim	Não		Sim
SC	Sim	Sim	Não	Sim
SE	Sim	Sim	Não	Sim
SP	Não			Sim
TO	Sim	Não		Não

Fonte: Elaboração própria³⁶.

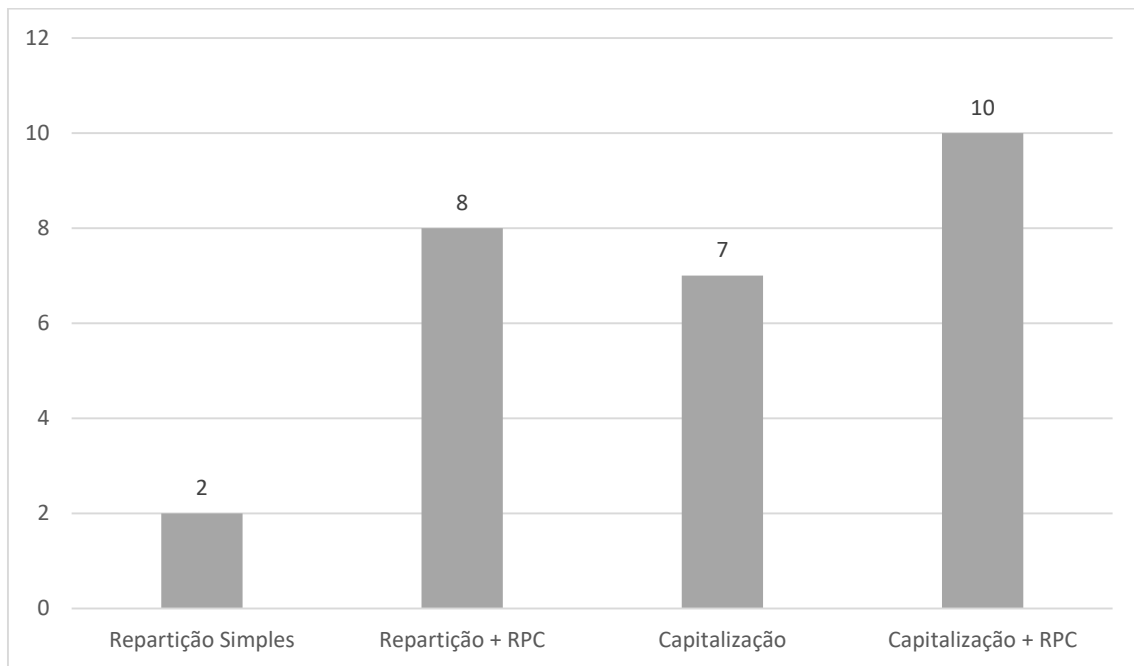
³⁶ Os dados foram tabelados com base em Pellegrini (2019), mas com alguns ajustes/atualizações inseridas pelo autor em função de pesquisas realizadas junto aos sites dos órgãos de previdência dos estados.

O quadro 5 mostra que, dos 23 estados que implementaram a segregação de massas, 8 reverteram esse processo. Sendo que DF e Pará reiniciaram a capitalização. Ao mesmo tempo, 18 estados instituíram leis autorizativas para implementação do RPC. Embora nem todos estejam efetivamente em funcionamento.

Finalmente, cabe destacar que o estado do Pará vivenciou uma experiência muito similar àquela experimentada pelo DF. O estado instituiu a segregação de massas em 2006, reverteu a migração em 2016 e, logo em seguida, estabeleceu nova capitalização de seu RPPS. Além disso, também implementou o RPC.

O gráfico 1 sintetiza a atual composição dos regimes de previdência dos estados brasileiros:

Gráfico 1 – Composição dos RPPS dos Estados Brasileiros



Fonte: Elaboração própria, com base em pesquisa realizada nos sites das previdências dos estados.

Atualmente, apenas 2 estados mantêm exclusivamente o regime de repartição simples. Outros 8 adicionaram a previdência complementar ao regime de repartição, mas não segregaram as massas, ou, se segregaram, reverteram. 7 estados estão em transição para a capitalização via segregação de massas e 10 adotaram tanto a segregação quanto o RPC. Cabe destacar aqui, que nenhum estado já atingiu a capitalização plena. Portanto, todos os estados

em processo de capitalização, na realidade, mantêm regimes mistos com uma massa de repartição em extinção.

Na prática, apenas 2 estados brasileiros (Acre e Mato Grosso) não estão sujeitos ao déficit de transição proporcionado pela introdução do componente de capitalização no RPPS, seja via segregação de massas, seja pela previdência complementar, ou por ambas. Justificando, portanto, a importância de se trazer ao debate as formas de financiamento desse déficit e o planejamento fiscal necessário para absorvê-lo.

No presente capítulo, serão apresentados os resultados obtidos para o indicador de espaço fiscal dos 27 estados brasileiros, no período entre 2016 e 2018. Além disso, serão apresentados os resultados de 8 estados brasileiros em que a pesquisa se aprofundou. Nesses estados, além da apuração do valor do déficit de transição, apurou-se também o valor do espaço fiscal durante todo o período analisado.

O quadro 6 apresenta os estados analisados, a situação em que se encontra o processo de migração entre regimes previdenciários, o período em que ocorreu a migração e a nota da CAPAG, atribuída pela STN referente ao exercício de 2018.

Quadro 6 – Estados Brasileiros Apresentados no Estudo

UF	Situação	Período	CAPAG 2018
ES	Migração em andamento	Desde 2004	A
PB	Migração em andamento	Desde 2012	B
CE	Migração em andamento	Desde 2013	B
SC	Reverteu migração	2008 a 2015	C
SE	Reverteu migração	2008 a 2017	C
PA	Reverteu migração (recomeçou o processo em 2017)	2006 a 2016	B
DF	Reverteu migração (recomeçou o processo em 2019)	2008 a 2017	C
SP	Repartição simples com previdência complementar	Desde 2013	B

Fonte: Elaborado pelo autor.³⁷

Além do Distrito Federal, foram selecionados 3 estados com modelo de segregação em andamento, 3 estados que reverteram o modelo e 1 ente que optou por um caminho diferente. São Paulo instituiu o regime de previdência complementar desde 2013, o que implica, portanto, em incorrer um custo de transição, em menor escala.

³⁷ Quadro elaborado com base nas legislações estaduais e no Boletim de Finanças Públicas da STN.

4.2- O ESPAÇO FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS

A CAPAG é um bom indicador da situação fiscal dos estados brasileiros e é aderente aos resultados do cálculo de espaço fiscal realizados neste trabalho. Os resultados obtidos para os estados brasileiros corroboram a percepção dada pelos resultados da CAPAG de que esses entes possuem uma situação fiscal ruim. Considerando o período de 2016 a 2018, a tabela 1 apresenta os resultados ordenados do maior percentual para o menor, verificado no ano de 2018. A tabela 1 apresenta, ainda, a atual configuração do RPPS do estado classificando os regimes com capitalização em andamento (Cap.), repartição simples (RS) e quanto à instituição da previdência complementar (RPC).

A mediana dos resultados obtidos no cálculo dos espaços fiscais dos estados, em termos de suas RCL, foi de 4,58%, 1,77% e 2,93%, nos anos de 2016, 2017 e 2018, respectivamente. Portanto, metade dos entes federativos possuía um espaço fiscal igual ou inferior a esses valores.

Assim, em 2018, 14 estados apresentaram espaço fiscal inferior a 3% da RCL indicando uma alta dependência de receitas de capital para realizar investimentos públicos e uma limitação muito grande para absorver qualquer aumento de despesa obrigatória. Além disso, 7 estados possuíam um espaço fiscal negativo. Ou seja, suas receitas correntes não eram suficientes para cobrir, sequer, suas despesas obrigatórias.

Tabela 1 – Espaço Fiscal dos Estados Brasileiros (% RCL) – 2016 a 2018 e Modelo Atual do RPPS

UF	2016	2017	2018	RPPS
AP	20,86%	18,18%	17,85%	Cap.
RN	5,00%	0,96%	17,32%	RS + RPC
RR	17,17%	-1,86%	17,32%	Cap.
ES	12,76%	13,61%	14,93%	Cap. + RPC
RO	16,26%	7,78%	11,12%	Cap. + RPC
AL	14,28%	7,09%	8,34%	Cap. + RPC
PR	5,44%	4,40%	7,80%	Cap.
AM	6,69%	6,51%	7,47%	Cap.
PB	6,47%	6,35%	6,33%	Cap.
PA	11,26%	8,16%	6,15%	Cap. + RPC
CE	9,17%	5,44%	5,34%	Cap. + RPC
SP	3,24%	5,39%	4,20%	RS + RPC
PI	3,37%	3,97%	3,01%	Cap. + RPC
BA	3,24%	1,77%	2,93%	Cap. + RPC
PE	4,21%	-1,49%	1,72%	RS + RPC
MS	-1,50%	-12,97%	1,49%	RS + RPC
AC	4,58%	-2,40%	1,33%	RS
DF	1,62%	0,69%	0,74%	Cap. + RPC
RJ	-16,91%	-14,20%	0,50%	Cap. + RPC
SC	2,97%	0,54%	0,30%	RS + RPC
SE	4,20%	-4,51%	-0,07%	RS + RPC
GO	1,64%	3,42%	-0,58%	RS + RPC
MT	4,02%	-1,77%	-0,96%	RS
MA	7,41%	-1,76%	-3,42%	Cap.
TO	11,57%	5,32%	-3,66%	Cap.
RS	1,52%	-3,78%	-6,66%	Cap. + RPC
MG	-4,92%	-10,34%	-15,73%	RS + RPC
1° quartil	3,10%	-1,82%	0,11%	
Mediana	4,58%	1,77%	2,93%	
3° quartil	10,21%	5,90%	7,63%	

Fonte: Elaboração própria³⁸.

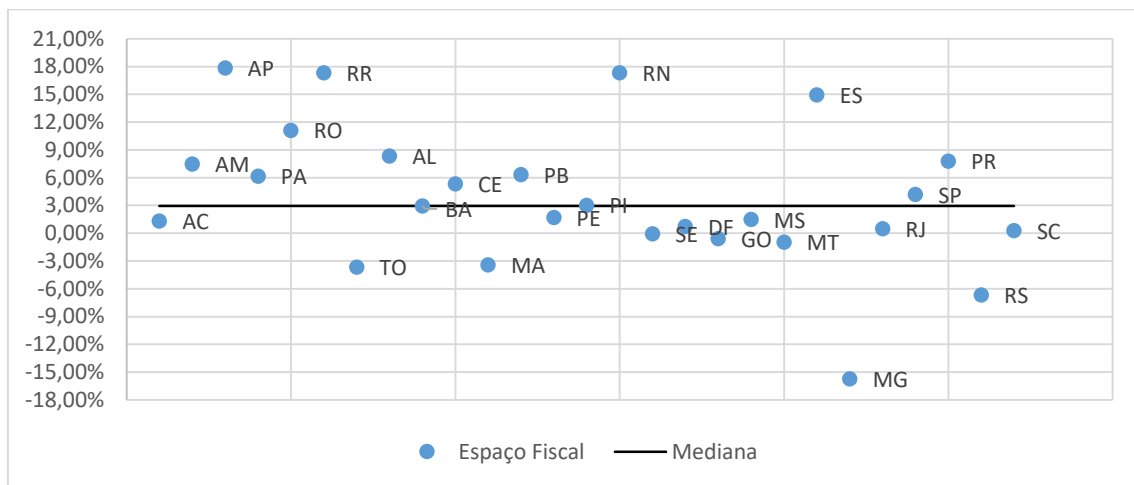
Os dados mostram, ainda, que existem 17 estados que possuem a segregação de massas vigente, seja de forma isolada, seja associada ao RPC. Interessante observar que 11 deles (64,71%) possuem um espaço fiscal igual ou superior à mediana das observações. Além disso, dos 6 estados brasileiros que reverteram a segregação de massas e não reimplantaram (Goiás,

³⁸ Com base na metodologia adotada nesta pesquisa e nos dados coletados no RREO dos estados.

Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Sergipe), 5 possuem espaço fiscal inferior ao valor mediano (exceto Rio Grande do Norte).

Os resultados obtidos em 2018 mostram, também, uma predominância dos estados do norte e nordeste do Brasil em melhores condições fiscais, em detrimento das demais regiões geográficas. Abaixo, o gráfico apresenta a distribuição dos estados brasileiros em comparação com a mediana obtida para o ano de 2018.

Gráfico 2 – Espaço Fiscal dos Estados Brasileiros em 2018



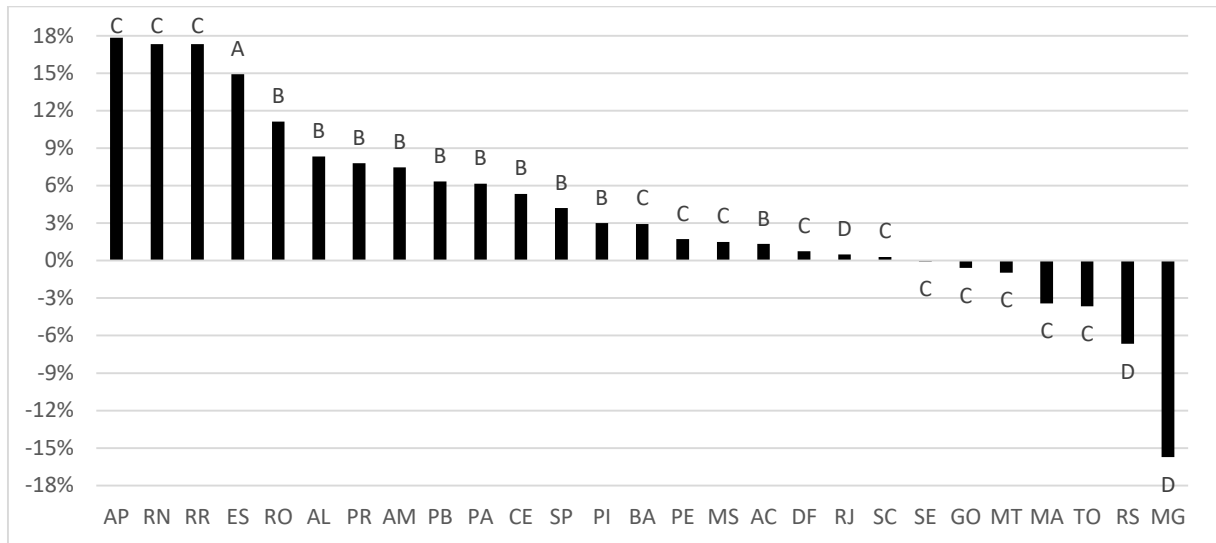
Fonte: Elaboração própria³⁹.

Visualmente, é possível notar que os dados estão concentrados em torno da mediana que, por sua vez, apresenta um valor baixo para o espaço fiscal (2,93% da RCL). Portanto, conclui-se que, de forma geral, a margem fiscal disponível nos estados brasileiros, verificada no ano de 2018, é muito pequena para a absorção de novas despesas que possuam o caráter obrigatório e que sejam de natureza continuada.

Os resultados mostram, ainda, que o indicador de espaço fiscal criado nessa pesquisa guarda forte relação com as notas da CAPAG atribuídas aos estados.

³⁹ Com base na metodologia adotada nesta pesquisa e nos dados coletados no RREO dos estados.

Gráfico 3 – Espaço Fiscal dos Estados Brasileiros e Nota da CAPAG em 2018



Fonte: Elaboração própria, com base nos resultados da pesquisa e nas notas da CAPAG verificadas no Boletim de Finanças do Entes Subnacionais 2019 da STN.

A figura mostra que, exceto por algumas exceções, os estados com os maiores resultados de espaço fiscal possuem as notas mais altas. Esse resultado era esperado, tendo em vista que o indicador da pesquisa aborda dois dos três indicadores da CAPAG. Assim como era esperado que fossem encontradas algumas discrepâncias, tendo em vista que o espaço fiscal não considera o indicador de liquidez.

Estados como Rio Grande do Norte e Roraima, por exemplo, possuem boa performance nos indicadores de poupança corrente e endividamento. No entanto, possuem nota C no indicador de liquidez e, por isso, nota C na CAPAG como um todo.

4.3- DÉFICIT DE TRANSIÇÃO E ESPAÇO FISCAL NO DISTRITO FEDERAL

O DF iniciou o seu processo de capitalização do RPPS a partir de 2008. A estratégia envolveu a segregação dos servidores em duas massas – os que entraram no serviço público local até 31 de dezembro de 2006 e os servidores que ingressaram após essa data. A primeira massa permaneceria no regime de repartição simples, vinculados ao fundo financeiro de previdência. Enquanto os novos servidores fariam parte do regime capitalizado, vinculados ao fundo previdenciário.

Em levantamento dos dados previdenciários do DF de 2008 a 2018, relativos ao fundo capitalizado, apurou-se os valores das contribuições dos novos servidores, os aportes do estado a título de contribuição patronal e as despesas com benefícios previdenciários pagas pelo novo regime. Chegando, assim, ao valor do déficit de transição.

Percebe-se um custo crescente e que aumenta rapidamente no decorrer dos anos. Após sete anos do início do processo, o déficit de transição já era superior a R\$ 784 milhões por ano.

Tabela 2 – Execução do Fundo Previdenciário do DF de 2008 a 2018 – R\$

Ano	Receita de Contribuição dos Servidores do Regime Capitalizado (CS₂)	Contribuição Patronal para o Regime Capitalizado (CP₂)	Despesa com Benefícios Previdenciários do Regime Capitalizado (DB₂)	Déficit de Transição (DT)
2008	0	12.200.000	0	12.200.000
2009	28.895.075	80.412.684	0	109.307.759
2010	57.063.089	121.357.871	0	178.420.959
2011	96.859.707	191.185.969	0	288.045.677
2012	121.403.398	238.062.573	532.420	358.933.551
2013	166.663.296	333.399.948	1.530.589	498.532.655
2014	217.273.288	416.823.239	3.058.317	631.038.211
2015	200.815.177	588.497.933	4.848.679	784.464.431
2016	288.920.258	414.364.482	6.576.988	696.707.752
2017	244.667.991	359.002.900	5.732.057	597.938.835
2018	7.011	0	0	7.011

Fonte: SIGGO e SIAFI.

Elaborado pelo autor.

A tabela 3 apresenta o valor do déficit apurado e a RCL do DF incluindo-se a execução do FCDF. A última coluna mostra o percentual de comprometimento do estado com o déficit de transição em proporção da RCL. O indicador em termos de RCL permite tornar o déficit de transição comparável entre os entes federativos e em relação ao valor do espaço fiscal que, nesta pesquisa, também foi relativizado em termos da RCL.

Tabela 3 – (%) Déficit de Transição no DF de 2008 a 2018

Ano	Déficit de Transição (DT)	Receita Corrente Líquida (RCL)	DT / RCL
2008	12.200.000	15.708.811.085	0,08%
2009	109.307.759	17.260.628.412	0,63%
2010	178.420.959	18.520.016.605	0,96%
2011	288.045.677	20.864.047.818	1,38%
2012	358.933.551	23.329.023.969	1,54%
2013	498.532.655	25.503.753.982	1,95%
2014	631.038.211	27.970.155.877	2,26%
2015	784.464.431	29.684.884.274	2,64%
2016	696.707.752	30.738.642.943	2,27%
2017	597.938.835	32.436.069.564	1,84%
2018	7.011	33.831.340.741	0,00%

Fonte: SIGGO e SIAFI.

Elaborado pelo autor.

Na tabela 3 fica claro que o déficit de transição cresceu rapidamente nos 10 anos em que vigorou o regime de capitalização. Em 2015, após 8 anos do início da transição, o déficit já correspondia a 2,64% da RCL do estado. A queda verificada em 2016, deveu-se à alteração da alíquota de contribuição patronal de 22% para 16,5%, que entrou em vigor já no final de 2015⁴⁰.

Em 2017, percebemos nova queda. Até o fim do déficit em 2018. Isso não significou que os custos fiscais de transição se encerraram. O que ocorreu, foi a reversão da segregação de massas em 2017. A partir de então, as massas foram reunificadas e todos os servidores públicos locais voltaram a fazer parte do regime de repartição simples.

Por outro lado, cabe analisar o comportamento da despesa com pagamento de benefícios previdenciários do fundo financeiro, vinculado ao regime de repartição simples, a fim de verificar se houve redução no período e, dessa forma, haveria impacto no custo da transição no sentido de amenizá-lo.

De acordo com os dados apresentados na tabela 4, a despesa previdenciária do fundo financeiro foi crescente no período de 2008 a 2017, intervalo em que vigorou a segregação das massas.

⁴⁰ Lei Complementar Distrital nº 899, de 30 de setembro de 2015.

Tabela 4 – (%) Despesa Previdenciária no DF – Fundo Financeiro – 2008 a 2017

Ano	Despesa Previdenciária	Receita Corrente Líquida (RCL)	Despesa / RCL
2008	3.463.656.312	15.708.811.085	22,05%
2009	3.825.357.797	17.260.628.412	22,16%
2010	4.058.037.546	18.520.016.605	21,91%
2011	4.978.153.410	20.864.047.818	23,86%
2012	5.224.815.444	23.329.023.969	22,40%
2013	5.735.658.807	25.503.753.982	22,49%
2014	6.477.586.429	27.970.155.877	23,16%
2015	7.836.130.098	29.684.884.274	26,40%
2016	8.108.750.355	30.738.642.943	26,38%
2017	9.109.659.073	32.436.069.564	28,08%

Fonte: SIGGO e SIAFI.

Elaborado pelo autor.

A despesa previdenciária aumentou de R\$ 3,464 bilhões para R\$ 9,110 bilhões entre 2008 e 2017 e foi crescente em todos os anos. Além disso, os dados permitem demonstrar o peso da despesa com benefícios previdenciários no orçamento do DF. Em 2017, esse custo era de 28,08% da RCL.

Portanto, até 2017 o DF ainda não apresentava benefícios fiscais decorrentes da opção pela migração entre regimes. As despesas previdenciárias do regime de repartição simples continuaram aumentando, ao mesmo tempo que os custos associados ao novo regime de capitalização (perda de receita dos segurados e aumento da despesa com contribuição patronal) eram crescentes.

Essa situação exige que o Estado possua disponibilidade orçamentária e financeira para absorver os custos envolvidos na transição entre os regimes. Buscando entender o motivo da reversão do processo de transição, essa pesquisa calculou o espaço fiscal disponível no DF entre 2008 e 2018, de acordo com a metodologia apresentada anteriormente. Os resultados estão apresentados na tabela 5.

Tabela 5 – (%) Espaço Fiscal no DF de 2008 a 2018

Ano	Espaço Fiscal (EF)	Receita Corrente Líquida (RCL)	EF / RCL
2008	1.149.047.068	15.708.811.085	7,31%
2009	759.529.161	17.260.628.412	4,40%
2010	1.210.329.911	18.520.016.605	6,54%
2011	1.127.089.684	20.864.047.818	5,40%
2012	1.309.238.967	23.329.023.969	5,61%
2013	1.113.803.568	25.503.753.982	4,37%
2014	1.430.860.065	27.970.155.877	5,12%
2015	-968.810.984	29.684.884.274	-3,26%
2016	499.008.424	30.738.642.943	1,62%
2017	224.273.911	32.436.069.564	0,69%
2018	251.727.465	33.831.340.741	0,74%

Fonte: SIGGO e SIAFI.

Elaborado pelo autor.

O espaço fiscal médio entre os anos de 2008 a 2018 situou-se em torno de 3,50% da RCL. Da forma como foi definido o espaço fiscal nesta pesquisa, isso significa que essa era a margem que o DF possuía em suas finanças para acomodar todo o gasto com investimento público e com novas despesas.

Por sua vez, o impacto do déficit de transição não está evidenciado neste resultado. Isso ocorre porque, na realidade, o custo da transição está relacionado ao fato do Estado abrir mão do uso de parte das receitas (contribuição previdenciária dos novos segurados) e, ao mesmo tempo, aumentar despesas (contribuição patronal para o novo regime) para formar uma reserva, que não pode ser utilizada no momento presente.

Assim, a tabela 6 apresenta o espaço disponível após o impacto da transição entre regimes previdenciários no DF.

Tabela 6 – Impacto da Transição sobre o Espaço Fiscal no DF de 2008 a 2018

Ano	Espaço Fiscal (EF)	Déficit de Transição (DT)	Espaço Disponível após Transição (EDT)	EDT / RCL
2008	1.149.047.068	12.200.000	1.136.847.068	7,24%
2009	759.529.161	109.307.759	650.221.402	3,77%
2010	1.210.329.911	178.420.959	1.031.908.952	5,57%
2011	1.127.089.684	288.045.677	839.044.007	4,02%
2012	1.309.238.967	358.933.551	950.305.416	4,07%
2013	1.113.803.568	498.532.655	615.270.913	2,41%
2014	1.430.860.065	631.038.211	799.821.854	2,86%
2015	-968.810.984	784.464.431	-1.753.275.415	-5,91%
2016	499.008.424	696.707.752	-197.699.328	-0,64%
2017	224.273.911	597.938.835	-373.664.923	-1,15%
2018	251.727.465	7.011	251.720.453	0,74%

Fonte: SIGGO e SIAFI.

Elaborado pelo autor.

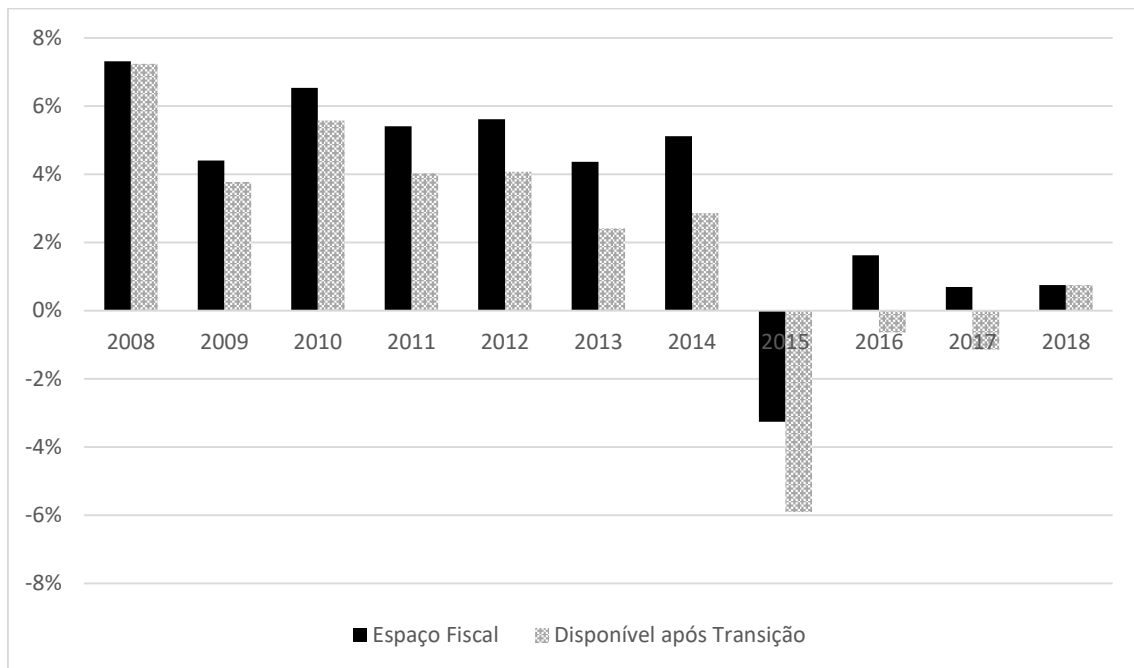
Os resultados mostram que o DF não possuía o espaço fiscal necessário para proceder com a migração entre os regimes de previdência. Já a partir de 2013, o espaço disponível para realizar despesas de investimentos e se comprometer com qualquer outro projeto que envolvesse gasto de recursos, estava na casa de 2% da RCL.

Graficamente, a situação fiscal do DF pode ser demonstrada conforme abaixo. A figura mostra o espaço fiscal apurado pela pesquisa e o espaço disponível após o cômputo do custo de transição. Percebe-se que, principalmente a partir de 2013, o déficit de transição consumiu muito do espaço fiscal no DF.

Nos anos de 2015, 2016 e 2017 a disponibilidade de recursos após o impacto da transição era negativa. Não coincidentemente, nesse período, seguiu-se uma série de legislações no DF que visavam sanear a grave crise financeira em que se encontrava o estado.

Em 2015, foram retirados do fundo capitalizado de previdência local recursos no montante de R\$ 1,2 bilhão para pagar benefícios previdenciários da massa de repartição simples. Em 2016, foram sacados mais R\$ 500 milhões. E, finalmente, em 2017, houve a reversão do regime e a constituição do novo fundo capitalizado que iria ser iniciado a partir de 2019.

Gráfico 4 – Espaço Fiscal no DF de 2008 a 2018



Fonte: SIGGO e SIAFI.
Elaborado pelo autor.

A fim de comparar a migração que estava ocorrendo no DF de 2008 até 2017, essa pesquisa apresenta a situação de outros seis estados que optaram pela capitalização de seus regimes adotando a segregação de massas. Além disso, apresentamos o caso de São Paulo que mantém o regime de repartição até o teto do RGPS e instituiu a previdência complementar para a parcela dos salários que excedem este valor.

4.4- ESTADOS QUE NÃO REVERTERAM A TRANSIÇÃO

Serão apresentados, a seguir, três estados que implantaram a capitalização de seus RPPS utilizando a estratégia da segregação de massas. No primeiro caso, apresentamos um processo que está em andamento há mais tempo. Nos outros dois, a capitalização é mais recente.

4.4.1- Espírito Santo (ES)

O Espírito Santo implantou a capitalização em seu RPPS no ano de 2004. As massas foram segregadas em função da data de publicação da Lei⁴¹, em 22 de abril de 2004. Assim, permaneceram no regime de repartição simples os servidores que entraram no serviço público e os beneficiários que já recebiam seus pagamentos até essa data. Os servidores que ingressaram após essa data passaram a compor o regime capitalizado.

São apresentados, a seguir, os resultados do déficit de transição de 2012 a 2018. Percebe-se mais uma vez o caráter crescente desse impacto em termos da RCL estadual. Em 2016, o déficit atingiu seu pico de comprometimento alcançando 2,87% da RCL.

Tabela 7 – (%) Déficit de Transição no ES de 2012 a 2018

Ano	Déficit de Transição (DT)	Receita Corrente Líquida (RCL)	DT / RCL
2012	162.170.272	10.915.833.390	1,49%
2013	203.786.659	10.561.113.115	1,93%
2014	274.379.765	11.798.288.649	2,33%
2015	318.280.595	11.951.594.613	2,66%
2016	341.296.132	11.884.435.327	2,87%
2017	280.634.306	12.193.441.016	2,30%
2018	301.798.092	13.567.368.617	2,22%

Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

Apesar do ano de 2016 representar o 12º ano da transição entre regimes de previdência, a queda observada no comprometimento da RCL em 2017 e 2018 não significou que a trajetória ascendente do déficit de transição estava sendo revertida. Na realidade, o que ocorreu, foi uma autorização legislativa⁴² para incorporar parte da massa de servidores antigos ao novo regime. O que, na prática, significou um saque dos recursos que estavam sendo capitalizados até então.

Essa movimentação fica clara ao analisarmos o demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do estado, componente do RREO. Em 2016, o pagamento de benefícios previdenciários do fundo capitalizado foi de R\$ 6 milhões. Em 2017 e 2018, esse valor subiu para casa de R\$ 82 milhões em cada ano.

⁴¹ Lei Complementar Estadual nº 282, de 22 de abril de 2004.

⁴² Lei Complementar Estadual nº 836, de 09 de novembro de 2016.

A migração no Espírito Santo continua em andamento. Mesmo tendo atingido percentuais de comprometimento da RCL da mesma magnitude dos que os verificados no DF pouco antes deste último reverter sua transição. O objetivo da presente pesquisa é compreender, justamente, o motivo de alguns estados desistirem da capitalização enquanto outros permanecem nesse caminho. Para isso, cabe analisar a situação fiscal do estado.

O Espírito Santo é o único estado brasileiro que recebeu classificação A, em 2018, na avaliação de CAPAG realizada pela STN. O que é um bom indicativo da boa situação fiscal estadual. Na realidade, o estado recebeu nota máxima em seu rating também nos anos de 2016 e 2017.

Seguindo a metodologia proposta neste trabalho, serão apresentados os resultados do espaço fiscal do estado. Percebe-se que os bons resultados apresentados a seguir são compatíveis com as boas notas recebidas nas avaliações de CAPAG.

Tabela 8 – (%) Espaço Fiscal no ES de 2012 a 2018

Ano	Espaço Fiscal (EF)	Receita Corrente Líquida (RCL)	EF / RCL
2012	2.701.161.197	10.915.833.390	24,75%
2013	1.531.890.672	10.561.113.115	14,51%
2014	1.465.974.374	11.798.288.649	12,43%
2015	1.447.647.372	11.951.594.613	12,11%
2016	1.516.699.843	11.884.435.327	12,76%
2017	1.659.977.287	12.193.441.016	13,61%
2018	2.025.200.395	13.567.368.617	14,93%

Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

A tabela 8 demonstra que o espaço fiscal do estado esteve situado em patamar superior a 12% da RCL, ou seja, suficiente para absorver o déficit relativo à transição.

Ao fazer o mesmo exercício realizado no caso do DF para apurar a disponibilidade fiscal do estado, contrapondo o déficit de transição e o espaço fiscal, chega-se aos seguintes resultados, resumidos na Tabela 9.

Tabela 9 – Impacto da Transição sobre o Espaço Fiscal no ES de 2012 a 2018

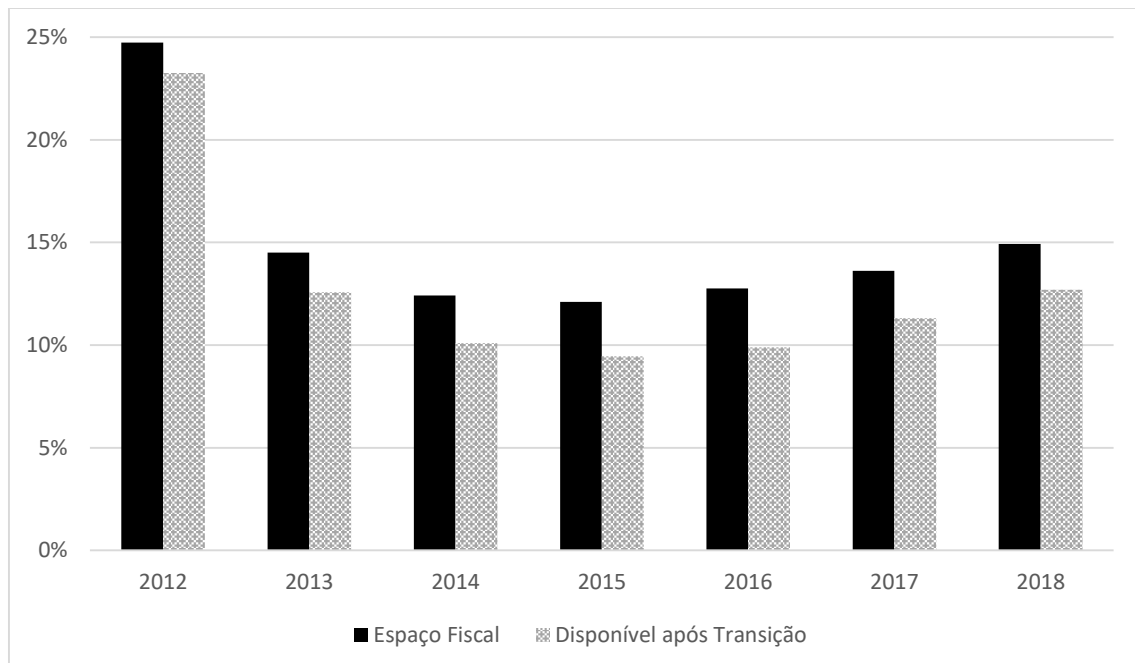
Ano	Espaço Fiscal (EF)	Déficit de Transição (DT)	Espaço Disponível após Transição (EDT)	EDT / RCL
2012	2.701.161.197	162.170.272	2.538.990.926	23,26%
2013	1.531.890.672	203.786.659	1.328.104.013	12,58%
2014	1.465.974.374	274.379.765	1.191.594.609	10,10%
2015	1.447.647.372	318.280.595	1.129.366.777	9,45%
2016	1.516.699.843	341.296.132	1.175.403.711	9,89%
2017	1.659.977.287	280.634.306	1.379.342.981	11,31%
2018	2.025.200.395	301.798.092	1.723.402.303	12,70%

Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

Graficamente, a situação pode ser visualizada conforme abaixo. Fica claro que, mesmo que o déficit de transição tenha reduzido o espaço fiscal, ainda restou bastante espaço disponível após o seu cômputo.

Gráfico 5 – Espaço Fiscal no ES de 2012 a 2018



Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

Portanto, a situação fiscal favorável do Espírito Santo demonstra que o estado era capaz de absorver despesas relativas à transição entre regimes de previdência. O que sugere que esse é o motivo da continuidade da transição, em contrapartida à situação vivida pelo DF.

4.4.2- Paraíba (PB)

O estado da Paraíba iniciou sua transição para a capitalização de seu RPPS a partir de 2012. A estratégia foi semelhante às adotadas pelo Distrito Federal e pelo Espírito Santo e envolveu a segregação das massas⁴³. Passaram a fazer parte do novo regime os servidores que ingressaram no serviço público a partir de 30 de dezembro de 2012. Por se tratar de uma iniciativa mais recente, percebe-se que o impacto sobre a RCL ainda é inferior a 1%. Afinal, os dados referem-se a uma transição em vigor há apenas sete anos. Entretanto, prevalece o caráter crescente do custo no curto prazo.

Tabela 10 – (%) Déficit de Transição na PB de 2013 a 2018

Ano	Déficit de Transição (DT)	Receita Corrente Líquida (RCL)	DT / RCL
2013	2.212.000	6.775.097.000	0,03%
2014	26.864.000	7.399.789.000	0,36%
2015	39.949.000	7.610.197.000	0,52%
2016	54.923.000	8.467.287.000	0,65%
2017	58.305.000	8.737.739.000	0,67%
2018	77.375.000	9.187.272.000	0,84%

Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

Aliado ao custo de transição ainda baixo, em termos da RCL, verifica-se que a Paraíba possui uma boa situação fiscal. O estado vem sendo avaliado com a nota B em sua CAPAG nos anos de 2016 a 2018. Além disso, os valores de espaço fiscal apurados nesta pesquisa mostram uma boa condição para absorver o impacto da transição.

⁴³ Lei Estadual nº 9.939, de 29 de dezembro de 2012.

Tabela 11 – (%) Espaço Fiscal na PB de 2013 a 2018

Ano	Espaço Fiscal (EF)	Receita Corrente Líquida (RCL)	EF / RCL
2013	320.346.000	6.775.097.000	4,73%
2014	416.807.000	7.399.789.000	5,63%
2015	68.607.000	7.610.197.000	0,90%
2016	547.565.000	8.467.287.000	6,47%
2017	555.229.000	8.737.739.000	6,35%
2018	581.619.000	9.187.272.000	6,33%

Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

A seguir, apurou-se a disponibilidade após ser computado o déficit de transição.

Tabela 12 – Impacto da Transição sobre o Espaço Fiscal na PB de 2013 a 2018

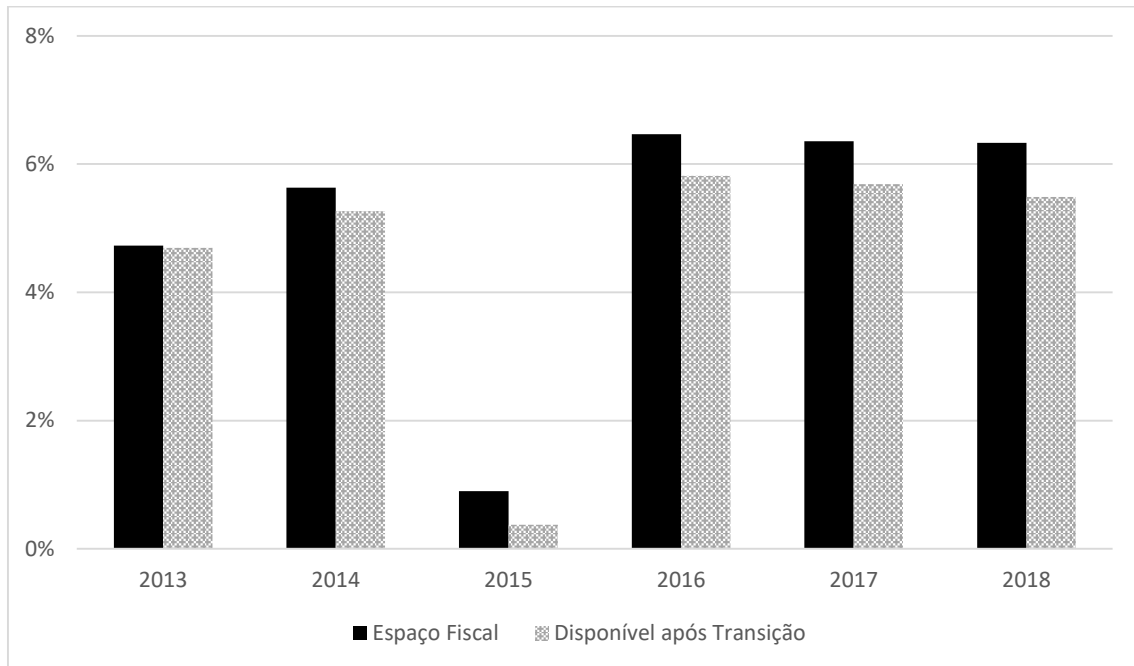
Ano	Espaço Fiscal (EF)	Déficit de Transição (DT)	Espaço Disponível após Transição (EDT)	EDT / RCL
2013	320.346.000	2.212.000	318.134.000	4,70%
2014	416.807.000	26.864.000	389.943.000	5,27%
2015	68.607.000	39.949.000	28.658.000	0,38%
2016	547.565.000	54.923.000	492.642.000	5,82%
2017	555.229.000	58.305.000	496.924.000	5,69%
2018	581.619.000	77.375.000	504.244.000	5,49%

Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

Graficamente, a situação pode ser visualizada conforme abaixo. Com exceção do ano de 2015, o estado possuía condições de suportar os gastos iniciais com a transição. Tanto por possuir um espaço fiscal mais confortável do que o verificado na maioria dos estados, mas também, em função de que o impacto do déficit de transição ainda estava em patamares muito baixos.

Gráfico 6 – Espaço Fiscal na PB de 2013 a 2018



Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

4.4.3- Ceará (CE)

O estado do Ceará também optou pela capitalização do seu RPPS adotando a estratégia da segregação de massas⁴⁴. Os servidores que entraram no serviço público a contar de 01 de janeiro de 2014 passaram a integrar o regime capitalizado de previdência. Já os servidores que ingressaram antes dessa data permaneceram no regime de repartição simples. Assim como quem já recebesse benefícios previdenciários naquela data de corte.

De forma semelhante ao que ocorre com o estado da Paraíba, a transição entre regimes previdenciários no Ceará ainda está em uma fase inicial. No primeiro ano, em 2014, o déficit de transição correspondeu a 0,09% da RCL estadual. Enquanto no quinto ano da transição, em 2018, esse déficit já comprometia 0,88% da RCL. Um percentual ainda pouco representativo, mas que demonstra um rápido crescimento desse custo para as finanças estaduais.

⁴⁴ Lei Complementar Estadual nº 123, de 16 de setembro de 2013.

Tabela 13 – (%) Déficit de Transição no CE de 2013 a 2018

Ano	Déficit de Transição (DT)	Receita Corrente Líquida (RCL)	DT / RCL
2013	0	13.284.279.592	0,00%
2014	12.785.203	14.394.882.433	0,09%
2015	74.416.358	15.176.417.457	0,49%
2016	92.969.888	17.831.937.422	0,52%
2017	118.939.904	17.779.472.004	0,67%
2018	169.427.343	19.186.195.108	0,88%

Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

As avaliações da STN para o Ceará em relação à CAPAG atribuíram rating B para o estado nos anos de 2016 a 2018. O que é um indicador de uma boa situação fiscal do estado. Entretanto, como já mencionado anteriormente, essa pesquisa buscou quantificar essa situação em termos de atribuição de uma métrica para o espaço fiscal dos estados. A tabela 14 mostra que o Ceará apresentou um bom resultado, em termos comparativos a outros estados, para o indicador espaço fiscal. Tendo obtido uma média superior a 5% para o período de 2013 a 2018.

Tabela 14 – (%) Espaço Fiscal no CE de 2013 a 2018

Ano	Espaço Fiscal (EF)	Receita Corrente Líquida (RCL)	EF / RCL
2013	1.096.668.077	13.284.279.592	8,26%
2014	597.932.619	14.394.882.433	4,15%
2015	445.314.373	15.176.417.457	2,93%
2016	1.634.573.063	17.831.937.422	9,17%
2017	966.917.213	17.779.472.004	5,44%
2018	1.023.644.908	19.186.195.108	5,34%

Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

Abaixo, são apresentados os resultados do espaço disponível após o cômputo do custo da transição. Assim como nos resultados obtidos para a Paraíba, verifica-se que o estágio inicial da transição ainda gerava pouco impacto no espaço fiscal do estado.

Tabela 15 – Impacto da Transição sobre o Espaço Fiscal no CE de 2013 a 2018

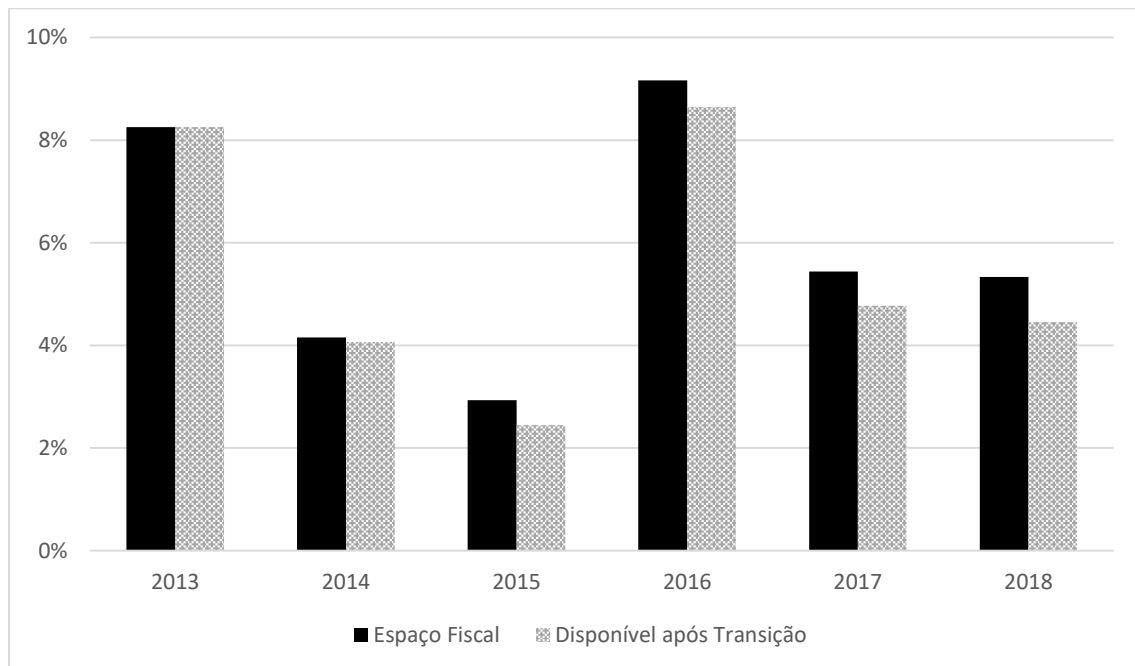
Ano	Espaço Fiscal (EF)	Déficit de Transição (DT)	Espaço Disponível após Transição (EDT)	EDT / RCL
2013	1.096.668.077	0	1.096.668.077	8,26%
2014	597.932.619	12.785.203	585.147.416	4,06%
2015	445.314.373	74.416.358	370.898.015	2,44%
2016	1.634.573.063	92.969.888	1.541.603.175	8,65%
2017	966.917.213	118.939.904	847.977.309	4,77%
2018	1.023.644.908	169.427.343	854.217.564	4,45%

Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

Um fator em comum a todos os estados retratados até este ponto da pesquisa é que o ano de 2015 foi o pior em termos da apuração do espaço fiscal. Demonstra, portanto, ter sido um ano crítico do ponto de vista das finanças dos estados brasileiros. No caso do Ceará, 2015 foi o ano em que o espaço fiscal remanescente após o cômputo do déficit de transição chegou ao ponto mínimo de 2,44% da RCL.

Gráfico 7 – Espaço Fiscal no CE de 2013 a 2018



Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

Nessa seção foram apresentados os casos de três estados brasileiros que optaram pela capitalização de seus RPPS pela estratégia da segregação de massas. Espírito Santo, em 2004, Paraíba, em 2012, e Ceará, em 2013.

O Espírito Santo é um caso de transição em andamento há mais tempo e que atingiu picos de comprometimento de 2,87% da RCL. Trata-se de um percentual elevado, mas que pôde ser absorvido pelo orçamento do estado em função da existência de um elevado espaço fiscal. Não é coincidência o fato do estado ser o único da federação a possuir o rating A da STN, em sua apuração mais recente. Além disso, o espaço fiscal apurado com base na metodologia dessa pesquisa situou-se em 13,77% da RCL, entre 2016 e 2018, em média.

Paraíba e Ceará também possuem um resultado positivo em suas apurações de espaço fiscal. Porém em uma magnitude inferior aos valores apurados no Espírito Santo – em média, 6,38% e 6,65% da RCL, respectivamente. No entanto, por terem iniciado a transição há pouco tempo, o comprometimento da RCL com o déficit de transição parece não ter chegado a níveis que provocassem o desequilíbrio fiscal desses estados.

4.5- ESTADOS QUE REVERTERAM A TRANSIÇÃO

Nesta próxima seção, serão apresentados os resultados do déficit de transição e do espaço fiscal de três estados brasileiros que iniciaram o processo de capitalização de seus regimes de previdência, mas, em algum momento, reverteram o processo e reunificaram as massas sob o regime de repartição simples. O mesmo fato que ocorreu no Distrito Federal.

Foram apurados os dados de Santa Catarina, Sergipe e Pará. No primeiro caso, a transição resistiu por sete anos. No segundo estado, durou nove anos. E, no terceiro, foram dez anos. Os dois primeiros estados possuem rating C na avaliação da CAPAG 2018, enquanto o Pará foi avaliado com conceito B.

4.5.1- Santa Catarina (SC)

A instituição do regime capitalizado em Santa Catarina aconteceu no ano de 2008. A legislação⁴⁵ estabeleceu a criação do fundo financeiro e do fundo previdenciário no âmbito do RPPS local. Permaneceram no regime de repartição simples, vinculados ao fundo financeiro, os servidores que ingressaram no serviço público até 26 de junho de 2008 e quem recebia benefícios previdenciários até essa data. Os que ingressaram no serviço público após essa data passaram a compor o regime de capitalização, por meio do fundo previdenciário.

O processo de capitalização durou até o ano de 2015, quando a legislação⁴⁶ alterou a lei anterior e extinguiu o fundo previdenciário e vinculou ao fundo financeiro os segurados e beneficiários vinculados ao extinto fundo previdenciário. Além disso, foi revertido ao fundo financeiro os recursos até então acumulados no processo de capitalização.

A tabela 16 apresenta os resultados do déficit de transição em Santa Catarina do ano de 2012 até sua reversão, em 2015.

Tabela 16 – (%) Déficit de Transição em SC de 2012 a 2015

Ano	Déficit de Transição (DT)	Receita Corrente Líquida (RCL)	DT / RCL
2012	72.377.502	14.535.174.072	0,50%
2013	100.904.350	15.892.968.192	0,63%
2014	150.465.511	17.835.511.027	0,84%
2015	193.566.616	19.409.870.961	1,00%

Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

Os dados demonstram que o déficit de transição em 2015 atingiu o pico de comprometimento de 1% da RCL estadual. Tendo em vista que os demonstrativos do RREO somente separaram as informações do fundo financeiro e previdenciário a partir de 2013 (mas com a coluna do ano anterior), a pesquisa só pôde apurar os dados a partir de 2012.

A princípio, esse percentual de comprometimento da RCL é ligeiramente superior, apenas, aos verificados na Paraíba e no Ceará. Sendo que estes estados não reverteram o processo. Assim, a situação fiscal de Santa Catarina parece ter sido o ponto decisivo para

⁴⁵ Lei Complementar Estadual nº 412, de 26 de junho de 2008.

⁴⁶ Lei Complementar Estadual nº 662, de 11 de dezembro de 2015.

reversão da capitalização, conforme evidenciado nos resultados do cálculo do espaço fiscal desse estado.

Tabela 17 – (%) Espaço Fiscal em SC de 2012 a 2015

Ano	Espaço Fiscal (EF)	Receita Corrente Líquida (RCL)	EF / RCL
2012	-1.087.449.361	14.535.174.072	-7,48%
2013	-272.760.580	15.892.968.192	-1,72%
2014	690.181.685	17.835.511.027	3,87%
2015	442.277.543	19.409.870.961	2,28%

Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

A tabela 17 mostra a inexistência de espaço fiscal capaz de absorver qualquer custo em seu orçamento. No ano de 2012, sem considerar o impacto da transição, o espaço fiscal era negativo em 7,48% da RCL. Ou seja, as receitas correntes de Santa Catarina não eram suficientes para cobrir, sequer, suas despesas obrigatórias. Assim, mesmo que o impacto da transição ainda fosse baixo, não faz sentido acumular recursos em uma reserva previdenciária se o estado não consegue pagar suas despesas normais. Cabe destacar que a avaliação de CAPAG do estado é C no período de 2016 a 2018.

Tabela 18 – Impacto da Transição sobre o Espaço Fiscal em SC de 2012 a 2015

Ano	Espaço Fiscal (EF)	Déficit de Transição (DT)	Espaço Disponível após Transição (EDT)	EDT / RCL
2012	-1.087.449.361	72.377.502	-1.159.826.863	-7,98%
2013	-272.760.580	100.904.350	-373.664.930	-2,35%
2014	690.181.685	150.465.511	539.716.174	3,03%
2015	442.277.543	193.566.616	248.710.927	1,28%

Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

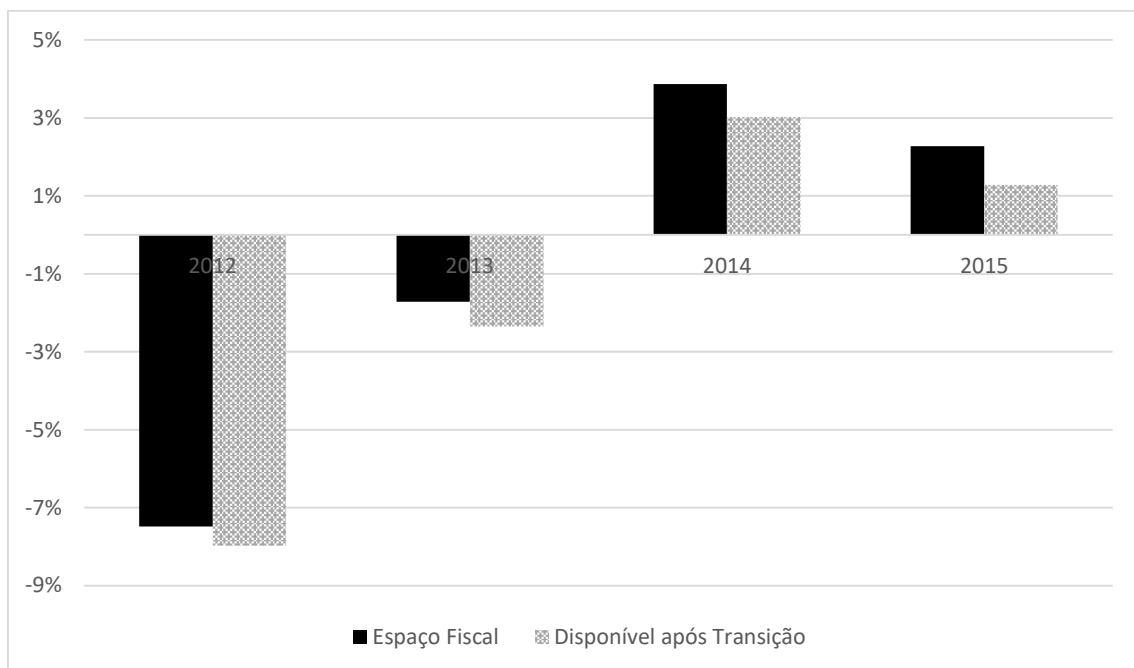
Portanto, mesmo que o impacto ainda não fosse tão alto, a situação fiscal do estado inviabilizou a capitalização com as características adotadas no estado.

O caso de Santa Catarina evidencia um resultado já esperado. Não há como manter um processo de acumulação de recursos para a capitalização da previdência, quando não há espaço fiscal sequer para fazer frente às despesas obrigatórias do governo. Em 2012, o espaço fiscal já

era negativo em 7,48% da RCL, sem considerar o impacto da transição que, mesmo relativamente baixo, demonstrou-se insustentável.

Na realidade, em geral, o que chama a atenção do gestor não é o déficit de transição. Até porque não há relatórios que evidenciem esse custo. Na prática, o gestor verifica um rombo fiscal nas contas do Estado por um lado e a existência de uma reserva de recursos por outro, principalmente em função do déficit previdenciário crescente no regime de repartição simples. Assim, para fechar as contas, é quase automático a iniciativa de sacar esses recursos.

Gráfico 8 – Espaço Fiscal em SC de 2012 a 2015



Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

Ao final de dezembro de 2015, conforme o demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do estado, o tesouro local havia aportado R\$ 3,2 bilhões para cobertura de insuficiências financeiras do fundo financeiro ao longo do ano, ao mesmo tempo que o fundo capitalizado acumulava reservas no montante de R\$ 795 milhões. No dia 11 de dezembro desse ano foi publicada a lei que reverteu a migração.

4.5.2- Sergipe (SE)

O estado de Sergipe, a exemplo de Santa Catarina, também instituiu a capitalização de seu RPPS em 2008. Foi criado o fundo previdenciário com a finalidade de prover os recursos para pagamento de benefícios aos filiados a partir de 01 de janeiro de 2008, inclusive⁴⁷.

Assim, mais uma vez, a estratégia de capitalização se deu via segregação de massas. Com uma massa de servidores mais antiga permanecendo no regime de repartição simples e uma segunda massa, com os novos servidores, compondo o regime capitalizado.

Os dados publicados no RREO relativos ao demonstrativo de previdência de Sergipe somente permitem apurar o déficit de transição a partir de 2013, ou seja. Cinco anos após o seu início.

Tabela 19 – (%) Déficit de Transição em SE de 2013 a 2017

Ano	Déficit de Transição (DT)	Receita Corrente Líquida (RCL)	DT / RCL
2013	68.118.194	5.524.274.805	1,23%
2014	89.839.687	5.982.485.350	1,50%
2015	91.375.412	6.353.339.375	1,44%
2016	121.762.787	6.787.495.873	1,79%
2017	88.175.770	6.885.059.830	1,28%

Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

O déficit de transição foi crescente até o ano de 2016, quando atingiu seu ponto máximo de R\$ 121,8 milhões, representando o comprometimento de 1,79% da RCL. Em 2017, o percentual de comprometimento caiu para 1,28% da RCL. Isso se explica pela publicação da LC 292/2017⁴⁸.

A referida lei promoveu a extinção do fundo previdenciário do estado de Sergipe. O que significou a reversão do processo de capitalização do RPPS estadual. Como a lei foi publicada em agosto, os resultados mostram o efeito das contribuições até aquele momento e não completaram, portanto, o ano. Eis o motivo da queda do déficit em 2017.

⁴⁷ Lei Complementar Estadual nº 151, de 02 de janeiro de 2008.

⁴⁸ Lei Complementar Estadual nº 292, de 31 de agosto de 2017.

Tabela 20 – (%) Espaço Fiscal em SE de 2013 a 2017

Ano	Espaço Fiscal (EF)	Receita Corrente Líquida (RCL)	EF / RCL
2013	-384.322.398	5.524.274.805	-6,96%
2014	-78.042.687	5.982.485.350	-1,30%
2015	-20.321.861	6.353.339.375	-0,32%
2016	284.836.429	6.787.495.873	4,20%
2017	-310.573.560	6.885.059.830	-4,51%

Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

O déficit de transição apurado em Sergipe já vinha atingindo patamares mais altos antes de sua reversão. Aliado a esse fato verifica-se, conforme tabela acima, que o estado não possuía condições fiscais para absorver a despesa. Os resultados mostraram um espaço fiscal negativo em todos os anos do período de 2013 a 2017, exceto em 2016. Cabe destacar que as notas da CAPAG de Sergipe eram C, nos anos de 2016 e 2017 – em linha com os resultados obtidos na pesquisa.

Tabela 21 – Impacto da Transição sobre o Espaço Fiscal em SE de 2013 a 2017

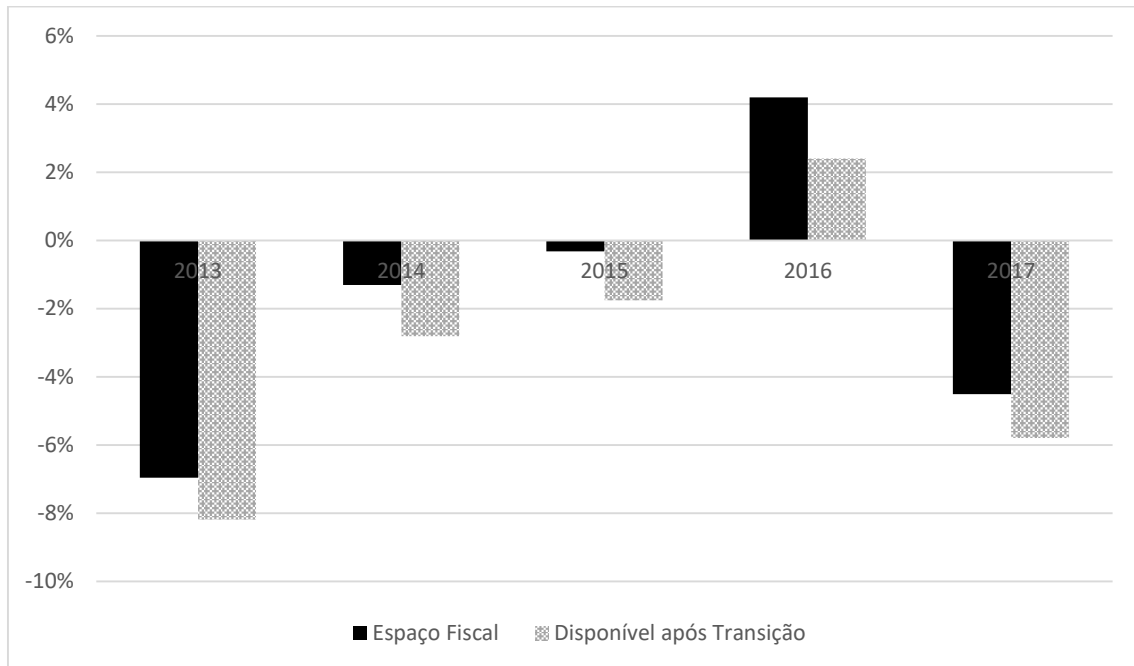
Ano	Espaço Fiscal (EF)	Déficit de Transição (DT)	Espaço Disponível após Transição (EDT)	EDT / RCL
2013	-384.322.398	68.118.194	-452.440.592	-8,19%
2014	-78.042.687	89.839.687	-167.882.373	-2,81%
2015	-20.321.861	91.375.412	-111.697.273	-1,76%
2016	284.836.429	121.762.787	163.073.641	2,40%
2017	-310.573.560	88.175.770	-398.749.330	-5,79%

Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

Assim, para um ente federativo que já se encontrava em situação fiscal desfavorável, foi inviável manter a capitalização do regime de previdência e a acumulação de reservas, em função da existência de um custo fiscal imediato.

Gráfico 9 – Espaço Fiscal em SE de 2013 a 2017



Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

De acordo com o demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do estado, publicado no RREO relativo ao 4º bimestre de 2017, que coincide com o período da publicação da lei que reverteu a capitalização da previdência, em agosto, o tesouro estadual havia aportado R\$ 644 milhões para cobertura de insuficiência financeira do regime de repartição simples até aquele período, ao passo que acumulava R\$ 823 milhões em bens e direitos vinculados ao fundo de capitalização.

Considerando a inexistência de espaço fiscal no estado, que foi negativa de 2013 a 2017 (exceto em 2016), é fácil perceber que o acúmulo de reservas no fundo previdenciário era incompatível com a realidade fiscal de Sergipe.

4.5.3- Pará (PA)

O processo de capitalização do RPPS do estado do Pará guarda muitas semelhanças com o processo que ocorreu no Distrito Federal.

O regime de previdência foi instituído em 2002 sob o regime de repartição simples⁴⁹. No ano de 2006, o estado instituiu a capitalização do regime via segregação de massas⁵⁰. A data de corte foi estipulada em 11 de janeiro de 2002, ou seja, os servidores que ingressaram após essa data ficariam vinculados ao fundo previdenciário do estado do Pará, constituído em regime de capitalização.

No final do ano de 2016, a migração entre regimes previdenciários que estava ocorrendo foi revertida⁵¹. Os servidores que faziam parte do regime de capitalização passaram a integrar o regime de repartição simples. No entanto, essa mesma legislação que reverteu a primeira segregação de massas já estipulou o reinício do processo estabelecendo um novo fundo previdenciário e uma nova massa de servidores - os que ingressaram a partir de 2017 - que passaram a compor o novo regime de capitalização. Na mesma data, outra Lei publicada pelo estado instituiu o regime de previdência complementar através da autorização para criação de entidade fechada de previdência em forma de fundação⁵².

Portanto, o estado do Pará e o Distrito Federal são os únicos estados brasileiros que implementaram a capitalização de seus RPPS, reverteram o processo e, logo em seguida, recomeçaram a transição. Ambos instituíram, ainda, o RPC após a reversão da primeira tentativa de transição.

A seguir, são apresentados os dados relativos ao déficit de transição apurado para o Pará no período de 2012 a 2018.

Tabela 22 – (%) Déficit de Transição no PA de 2012 a 2018

Ano	Déficit de Transição (DT)	Receita Corrente Líquida (RCL)	DT / RCL
2012	340.956.000	12.722.720.000	2,68%
2013	400.921.000	13.336.643.000	3,01%
2014	533.684.000	15.092.464.000	3,54%
2015	499.478.749	16.789.902.000	2,97%
2016	565.931.000	17.922.202.000	3,16%
2017	6.546.000	18.017.134.000	0,04%
2018	35.760.000	18.818.402.000	0,19%

Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

⁴⁹ Lei Complementar Estadual nº 39, de 09 de janeiro de 2002.

⁵⁰ Lei Complementar Estadual nº 51, de 25 de janeiro de 2006.

⁵¹ Lei Complementar Estadual nº 112, de 28 de dezembro de 2016.

⁵² Lei Complementar Estadual nº 111, de 28 de dezembro de 2016.

Os dados revelados pela tabela 22 mostram um custo de transição crescente e em ritmo acelerado no estado do Pará. De 2012 a 2014 o déficit saltou de 2,68% para 3,54% da RCL estadual, atingindo seu ponto máximo. Esse ritmo de crescimento pode ser explicado pelo modelo de segregação adotado pelo estado que, ao estipular uma data de corte bem anterior (o regime foi instituído em 2006 com corte em 2002), torna o déficit de transição mais acelerado no curto prazo.

O recuo verificado nos anos de 2015 e 2016 foi referente ao aumento da despesa com pagamento de benefícios previdenciários no regime capitalizado, que subiu de R\$ 3 milhões em 2014 para R\$ 31 milhões e R\$ 35 milhões em 2015 e 2016, respectivamente.

Os anos de 2017 e 2018 já refletem o déficit inicial da nova transição entre regimes de previdência do estado do Pará e, por isso, o percentual de comprometimento ainda é baixo.

A seguir são apresentados os resultados obtidos para o cálculo do espaço fiscal do estado. Que demonstram que o Pará possui uma situação fiscal boa, principalmente em termos comparativos aos demais estados brasileiros. Em 2018, o espaço fiscal do estado era de 6,15% da RCL e a avaliação da STN atribuiu nota B ao estado em sua CAPAG.

Tabela 23 – (%) Espaço Fiscal no PA de 2012 a 2018

Ano	Espaço Fiscal (EF)	Receita Corrente Líquida (RCL)	EF / RCL
2012	3.937.798.000	12.722.720.000	30,95%
2013	3.597.580.000	13.336.643.000	26,98%
2014	4.509.308.000	15.092.464.000	29,88%
2015	1.804.690.000	16.789.902.000	10,75%
2016	2.018.476.000	17.922.202.000	11,26%
2017	1.470.363.000	18.017.134.000	8,16%
2018	1.156.776.000	18.818.402.000	6,15%

Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

O espaço fiscal no estado chegou a atingir patamares da ordem de 30% da RCL entre os anos de 2012 e 2014. Já a partir de 2015, os resultados caem consideravelmente. As despesas totais do estado cresceram, nominalmente, 10,97% de 2014 para 2015. No mesmo período, as despesas com pessoal subiram 14,12%. Por outro lado, as receitas correntes tiveram redução nominal de 2,94%. Isso ajuda a explicar a queda acentuada dos resultados de espaço fiscal obtidos na pesquisa.

A seguir, a tabela 24 apresenta o impacto do déficit de transição sobre o espaço fiscal do Pará no período de 2012 a 2018. Percebe-se que, mesmo com espaço fiscal confortável, ao final de 2014, o estado já começou a utilizar recursos da capitalização para pagamento de benefícios dos segurados do regime de repartição até que, em 2016, reverteu a transição.

Tabela 24 – Impacto da Transição sobre o Espaço Fiscal no PA de 2012 a 2018

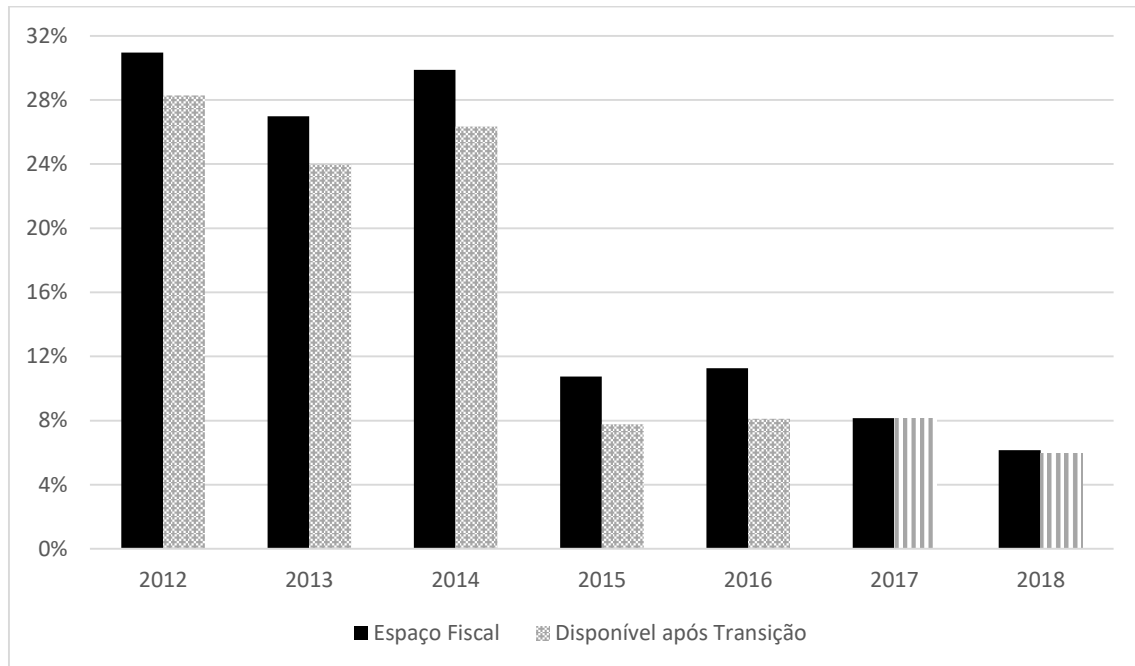
Ano	Espaço Fiscal (EF)	Déficit de Transição (DT)	Espaço Disponível após Transição (EDT)	EDT / RCL
2012	3.937.798.000	340.956.000	3.596.842.000	28,27%
2013	3.597.580.000	400.921.000	3.196.659.000	23,97%
2014	4.509.308.000	533.684.000	3.975.624.000	26,34%
2015	1.804.690.000	499.478.749	1.305.211.251	7,77%
2016	2.018.476.000	565.931.000	1.452.545.000	8,10%
2017	1.470.363.000	6.546.000	1.463.817.000	8,12%
2018	1.156.776.000	35.760.000	1.121.016.000	5,96%

Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

Até 2014, apesar de relevante, o impacto do déficit de transição manteve o resultado fiscal do estado em patamares confortáveis. Já a partir de 2015, o espaço fiscal disponível após o cômputo do custo de transição situou-se em patamares mais baixos, mas ainda razoáveis, quando comparado aos demais estados.

Gráfico 10 – Espaço Fiscal no PA de 2012 a 2018



Fonte: RREO.

Elaborado pelo autor.

O espaço fiscal existente no estado do Pará decresceu muito no período analisado, principalmente entre 2014 e 2015, quando atingiu 10,75% da RCL. O movimento de queda continuou e, em 2018, o espaço fiscal apurado foi de 6,15%. Esse ainda é um bom resultado frente aos valores obtidos em outros estados. No entanto, considerando que a tentativa de transição anterior atingiu um déficit de 3,54%, em 2014, o estado precisa realizar um planejamento para que não acabe revertendo a migração novamente.

Os três casos apresentados têm em comum a reversão do processo de capitalização dos RPPS estaduais. Nos casos de Santa Catarina e Sergipe, a falta de condições fiscais ficou evidenciada pelos resultados negativos de espaço fiscal no período. Atualmente, ambos os estados optaram por manter o regime de repartição simples, que foi reunificado, com a instituição do RPC.

O caso do Pará difere um pouco de todos os demais apresentados. A CAPAG do estado foi A, B e B, em 2016, 2017 e 2018, respectivamente. Além disso, os resultados obtidos nessa pesquisa indicaram um espaço fiscal médio de 8,52% da RCL nesse período. Evidenciando haver condições fiscais para manutenção da transição.

No entanto, o estado parece ter sido audacioso demais ao estabelecer uma segregação de massas com data retroativa (estabelecida em 2006 com corte em 2002). Isso fez com que o déficit de transição crescesse em velocidade superior à verificada nos demais estados. Assim, o Pará redesenhou seu modelo de capitalização. Extinguiu o anterior, estabeleceu novo, mas com data de corte contemporânea, e implantou o RPC. Movimentos que, seguramente, irão amenizar os custos fiscais de curto prazo.

4.6- O CASO DE SÃO PAULO

O estado de São Paulo optou por um caminho diferente do tomado pela maioria dos estados brasileiros. O estado permaneceu no regime de repartição simples e implementou, em 2011, o regime de previdência complementar⁵³. O RPC entrou em funcionamento no estado, de fato, no ano de 2013, após a aprovação de sua implementação pela entidade governamental de previdência complementar, a PREVIC.

A instituição da previdência complementar também significa, na prática, a introdução do componente de capitalização no RPPS, mas com algumas diferenças. Em primeiro lugar, a capitalização ocorre apenas para os valores que excedem o teto do RGPS. Em segundo lugar, a contribuição dos servidores e a contribuição patronal, em geral, são paritárias e alcançam o percentual máximo de 8,5%. E, em terceiro lugar, o regime passa a ser de contribuição definida e não mais de benefício definido, como são as regras atuais do regime de repartição simples e também dos regimes de capitalização via segregação de massas.

O caminho escolhido pelo estado de São Paulo foi o mesmo que a União optou para os servidores federais. Com a adoção do regime de previdência complementar para os novos servidores, incidindo sobre a parcela do salário que excede o teto do RGPS⁵⁴, a União regulamentou o dispositivo constitucional que já previa a possibilidade da implementação desse tipo de regime⁵⁵.

Essa forma de capitalização da previdência tem como vantagem, do ponto de vista das contas públicas do ente que a adota, a diminuição do déficit de transição. A perda de

⁵³ Lei Estadual nº 14.653, de 22 de dezembro de 2011.

⁵⁴ Lei Federal nº 12.618, de 30 de abril de 2012.

⁵⁵ Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998 e Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.

arrecadação com a contribuição dos novos servidores é menor, já que incide apenas sobre o que excede o teto do RGPS. Da mesma forma, a contribuição patronal também tem como base o valor excedente ao teto e, ainda, com uma alíquota menor (em geral, entre 7,5% e 8,5%) das que geralmente são adotadas pelos entes em outros regimes (de 11% a 22%).

Em São Paulo, a divisão das massas se deu pela data de publicação da lei que instituiu o regime de previdência complementar no estado, qual seja, 22 de dezembro de 2011. A adesão à previdência complementar é facultativa aos servidores que ingressarem após essa data. No entanto, o teto para concessão de benefícios do RPPS estadual é obrigatório, independentemente da adesão à previdência complementar.

A seguir são apresentados os dados referentes ao déficit de transição enfrentado pelo estado no período de 2013 a 2018.

Tabela 25 – Execução da SP PREVCOM de 2013 a 2018

Ano	Receita de Contribuição dos Participantes – equivalente 11% (CS₁₁ acima RGPS)	Contribuição Patronal para Previdência Complementar (CP_{7,5} acima RGPS)	Despesa com Benefícios Previdenciários da Previdência Complementar (DBRPC)	Déficit de Transição (DTRPC)
2013	29.446.267	17.132.000	291.000	46.287.267
2014	219.285.733	-	1.348.000	217.937.733
2015	132.000.000	94.000.000	4.394.000	221.606.000
2016	125.986.667	91.800.000	3.742.000	214.044.667
2017	132.938.667	97.021.000	11.726.000	218.233.667
2018	151.943.733	101.110.000	13.627.000	239.426.733

Fonte: RREO e SP PREVCOM.

Elaborado pelo autor.

Os valores mais baixos em 2013 refletem o início do funcionamento do regime. Em 2014, aparentemente, os valores da contribuição patronal e do servidor foram somados. Ademais, os dados revelam um custo constante no período de 2014 a 2018 e relativamente baixo para o estado, conforme pode ser visto no comprometimento da RCL.

Tabela 26 – (%) Déficit de Transição em SP de 2013 a 2018

Ano	Déficit de Transição (DT _{RPC})	Receita Corrente Líquida (RCL)	DT _{RPC} / RCL
2013	46.287.267	129.472.631.000	0,04%
2014	217.937.733	135.630.165.000	0,16%
2015	221.606.000	140.398.953.319	0,16%
2016	214.044.667	140.443.287.171	0,15%
2017	218.233.667	151.562.454.362	0,14%
2018	239.426.733	159.210.706.095	0,15%

Fonte: RREO e SP PREVCOM.

Elaborado pelo autor.

O déficit da transição em São Paulo vem se mantendo estável e em torno de 0,15% da RCL por ano. Apesar do processo ainda estar no início, a estabilidade dos valores apurados para o custo difere daquilo que foi visto nos outros estados investigados nesta pesquisa, os quais apresentaram sempre um caráter crescente.

Abaixo, a tabela 27 apresenta os dados apurados para o espaço fiscal do estado de São Paulo.

Tabela 27 – (%) Espaço Fiscal em SP de 2013 a 2018

Ano	Espaço Fiscal (EF)	Receita Corrente Líquida (RCL)	EF / RCL
2013	10.629.083.000	129.472.631.000	8,21%
2014	8.934.702.000	135.630.165.000	6,59%
2015	2.273.053.279	140.398.953.319	1,62%
2016	4.554.968.960	140.443.287.171	3,24%
2017	8.166.745.521	151.562.454.362	5,39%
2018	6.678.942.271	159.210.706.095	4,20%

Fonte: RREO.

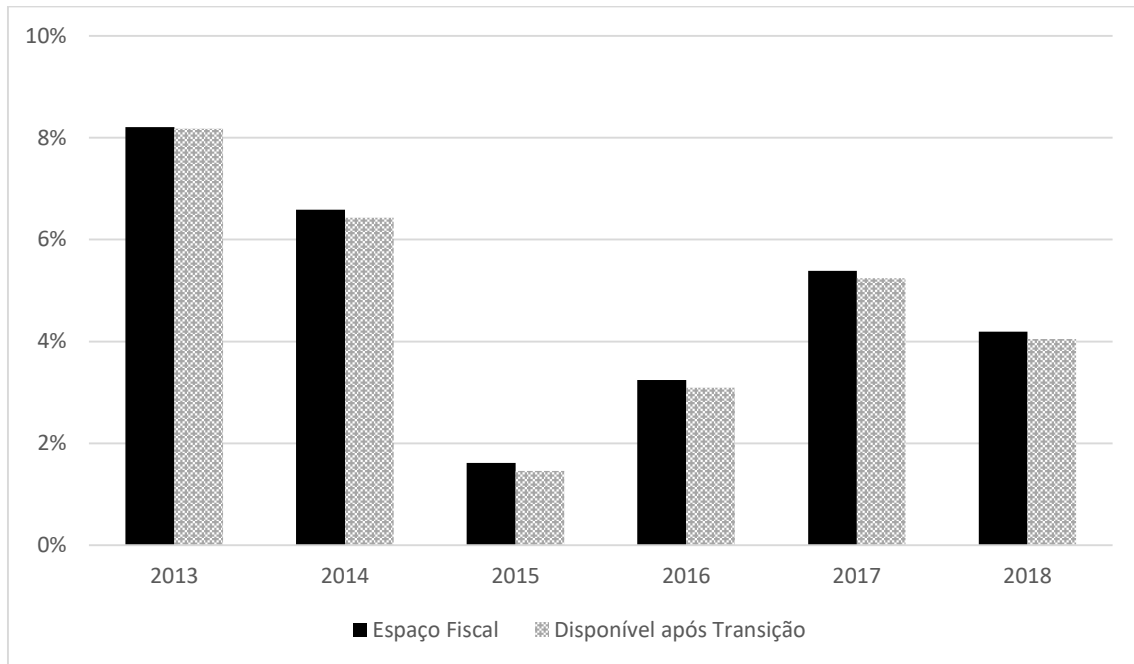
Elaborado pelo autor.

O espaço fiscal do estado esteve situado, em média, próximo a 5% da RCL, no período analisado. O que coloca o estado em condições razoáveis em termos de margem fiscal, frente aos demais entes da federação. Na avaliação da STN, São Paulo recebeu nota B na CAPAG de 2018.

Entretanto, é possível supor, que o espaço fiscal verificado no estado seria insuficiente para absorver os custos de uma transição como os gerados no modelo adotado pelos demais estados, em que o comprometimento da RCL atingiu picos de 2,87% e 3,54% no Espírito Santo

e no Pará, respectivamente. Ou que, por outro lado, São Paulo teria que adotar uma estratégia para expandir seu espaço fiscal nos próximos anos para tornar viável a transição para um modelo com maior componente de capitalização.

Gráfico 11 – Espaço Fiscal em SP de 2013 a 2018



Fonte: RREO e SP PREVCOM.

Elaborado pelo autor.

O modelo adotado pelos paulistas, parece ser mais factível à situação financeira do ente. Apesar de oferecer ganhos fiscais menores no longo prazo, esse tipo de capitalização tem uma chance maior de sobreviver durante sua trajetória. O impacto do déficit de transição sobre o espaço fiscal é menor, conforme demonstrado na figura anterior.

Esse é o modelo atualmente adotado pela União no RPPS dos servidores federais e por 6 dos 8 estados que iniciaram a capitalização e acabaram revertendo. Indicando que uma transição mais suave pode ser a melhor opção para muitos dos entes subnacionais.

4.7- DÉFICIT DE TRANSIÇÃO APURADO

A presente pesquisa apurou o déficit de transição de 8 estados brasileiros que implementaram algum componente de capitalização em seus RPPS. Buscou-se, portanto, apurar

o custo fiscal que esses estados estão enfrentando para reformar seus regimes de previdência. Trata-se de mensurar a experiência real desses entes federativos, o que difere um pouco do que se encontra nos trabalhos encontrados na literatura que buscaram projetar o déficit de transição ao simular a adoção de reformas.

Os resultados obtidos confirmam aquilo que os trabalhos de projeção apontavam em termos do déficit de transição incorrido em uma capitalização via segregação de massas. Custos crescentes nos anos iniciais e um período de algumas décadas até se atingir os ganhos fiscais.

Abaixo, são apresentados, os déficits apurados. Os gráficos demonstram claramente o caráter crescente do custo de transição dos estados investigados, exceto no estado de São Paulo em que o custo se manteve estável em 0,15% da RCL local.

Paraíba, Ceará e Santa Catarina demonstram um comportamento de crescimento bem desenhado. Distrito Federal, Espírito Santo, Sergipe e Pará mostram uma tendência inicial de crescimento mas com algumas quedas e recuperações. Na realidade, esses comportamentos possuem explicações pontuais em cada um dos estados.

No Distrito Federal, a queda em 2016 e 2017 é resultado da redução da alíquota patronal e da reversão, em 2017. No Espírito Santo, em 2017 e 2018, houve a incorporação de parte da massa que estava na repartição simples na massa capitalizada, o que acarretou o aumento do pagamento de benefícios nessa segunda massa. A queda no estado de Sergipe, em 2017, corresponde à reversão da segregação. E, por fim, o Pará também utilizou recursos da reserva capitalizada para pagar benefícios da massa de repartição simples, no ano de 2015.

Gráfico 12 – Déficit Transição DF (%RCL)

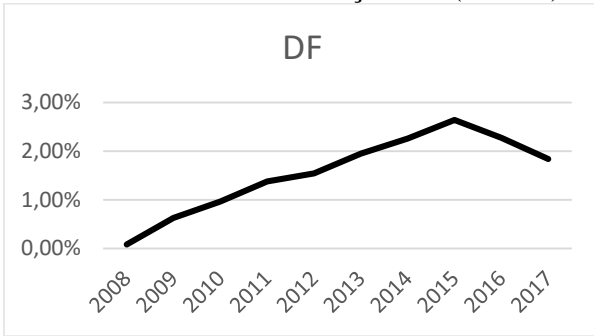


Gráfico 16 – Déficit Transição SC (%RCL)

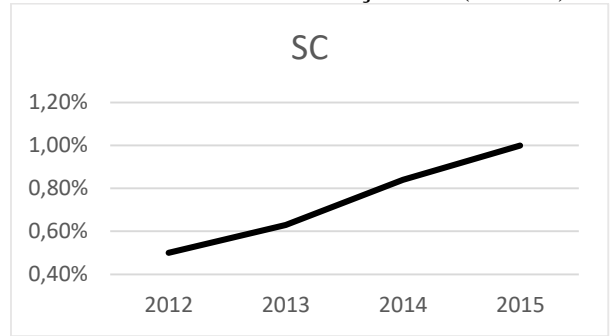


Gráfico 13 – Déficit Transição ES (%RCL)

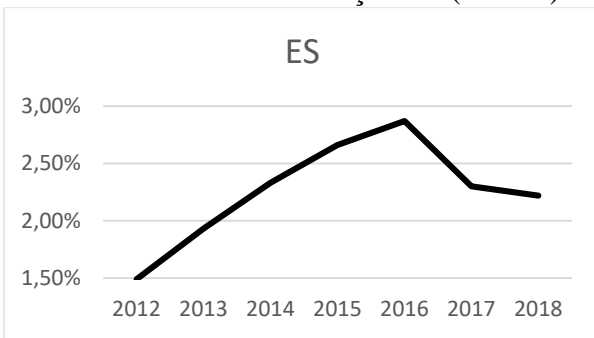


Gráfico 17 – Déficit Transição ES (%RCL)

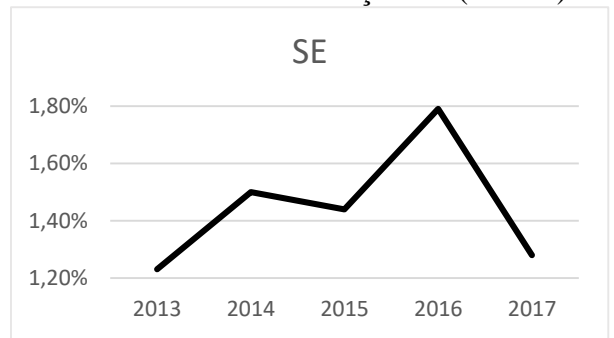


Gráfico 14 – Déficit Transição PB (%RCL)

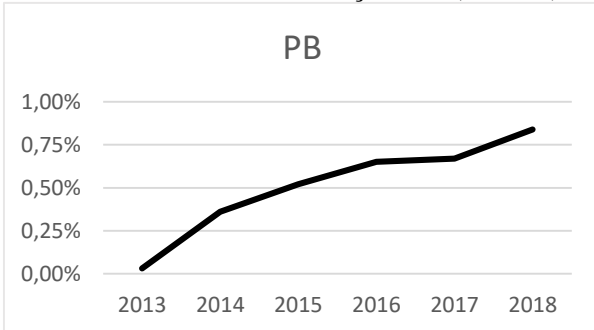


Gráfico 18 – Déficit Transição PA (%RCL)

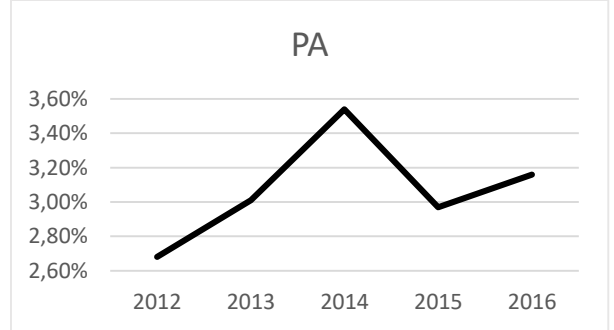


Gráfico 15 – Déficit Transição CE (%RCL)

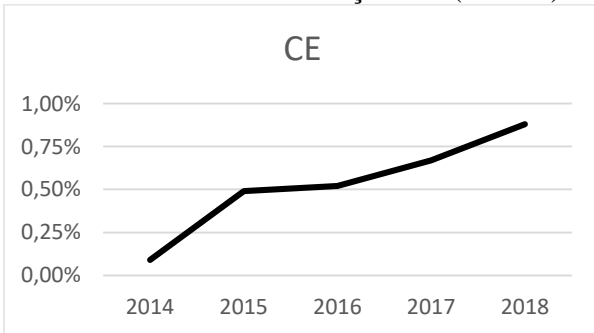
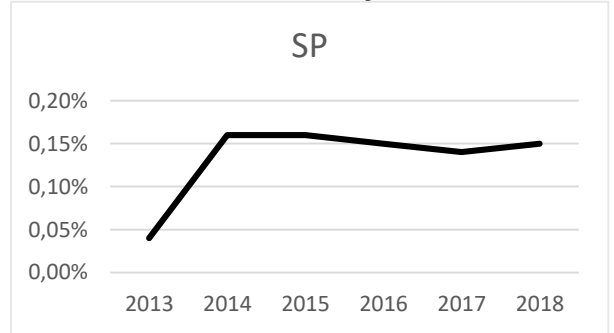


Gráfico 19 – Déficit Transição SP (%RCL)



CONSIDERAÇÕES FINAIS

O amadurecimento dos sistemas previdenciários trouxe à tona um problema fiscal de grande escala para os estados brasileiros. A falta de equilíbrio entre contribuições e pagamentos de benefícios, a mudança no perfil demográfico da população, o aumento no número de aposentados e pensionistas em relação a cada trabalhador ativo, a existência de regras generosas na concessão de benefícios previdenciários, como integralidade, paridade, incorporação de funções, dentre outras, criaram uma situação fiscalmente insustentável.

Na busca pela solução para acabar com os déficits financeiros e atuariais dos seus RPPS, os estados brasileiros, espelhados nas experiências dos países, principalmente os latino americanos, adotaram a capitalização de seus regimes de previdência, através da segregação de massas.

Assim, uma primeira massa de servidores permanece no regime antigo de repartição simples enquanto uma segunda massa passa a compor o novo regime capitalizado. Na prática, adota-se um regime misto, visando amenizar o déficit de transição implicado em uma capitalização total do sistema. A primeira massa fica integralmente associada ao regime de repartição enquanto ocorre a capitalização total das contribuições oriundas dos segurados que compõem o segundo grupo.

Em que pesem os argumentos favoráveis à adoção dessa estratégia, principalmente a perspectiva de equilibrar as contas públicas no longo prazo, a existência de um elevado déficit de transição, mesmo adotando-se a segregação das massas, aparece como um enorme obstáculo ao alcance desse objetivo.

Essa pesquisa investigou a viabilidade financeira da transição do regime previdenciário de repartição simples para o regime de capitalização, a partir da experiência dos estados brasileiros, com foco na experiência do Distrito Federal.

Para isso, foi proposta uma metodologia para mensurar o déficit de transição, baseada nas informações publicadas nos RREO dos estados. O déficit de transição foi definido como o resultado da perda da receita de contribuição dos novos segurados, somado à despesa com a contribuição patronal para o novo regime, abatido pela despesa com pagamento de benefícios que ocorrer nessa nova massa.

Os resultados corresponderam ao que se esperava encontrar demonstrando que, mesmo com a adoção do regime misto, o déficit de transição atinge patamares consideravelmente altos quando comparados à capacidade de geração de receitas dos estados pesquisados. No DF, após oito anos do início da capitalização, o déficit já comprometia 2,64% da RCL. No espírito Santo, o comprometimento chegou a 2,87% da RCL e no Pará a 3,54% da RCL.

Outro resultado importante foi o caráter crescente do déficit de transição em todos os estados pesquisados, mostrando-se alinhado com o que foi encontrado na literatura sobre esse tema. Tendo em vista que as experiências dos estados brasileiros verificadas nessa pesquisa são relativamente recentes, sendo a mais antiga em vigor a do Espírito Santo, que ocorre desde 2004, os resultados esperados eram, de fato, da ocorrência de um déficit crescente.

Além disso, a pesquisa estabeleceu uma metodologia para a apuração do espaço fiscal dos estados brasileiros que buscou mensurar a capacidade fiscal de cada ente da federação em absorver despesas de caráter obrigatório e continuado, como são as incorridas na transição entre regimes de previdência.

O cálculo do espaço fiscal guarda relação próxima ao conceito de capacidade de pagamento – CAPAG utilizada pela União para avaliar a situação fiscal dos entes subnacionais. Assim, os resultados obtidos para o espaço fiscal foram coerentes com as notas atribuídas via CAPAG. Com a diferença que, na metodologia proposta neste estudo, não foram computados os valores de disponibilidade de caixa, tendo em vista seu caráter de estoque e não de fluxo, já que pretendia-se mensurar a capacidade recorrente de se gerar margem para absorção de despesas.

A principal vantagem da metodologia proposta nesta pesquisa, é a de permitir a mensuração da situação fiscal em termos de valores absolutos e em percentuais da RCL, o que torna esse indicador relevante para a tomada de decisão dos gestores públicos no que diz respeito à dimensão do montante de despesas que pode ser efetivamente contratado pelos estados.

Foram pesquisadas todas as 27 unidades da federação entre 2016 e 2018. Os resultados demonstraram a falta de espaço fiscal da maior parte dos estados brasileiros. Poucos estados possuem capacidade de financiar seus investimentos com receitas próprias ou podem se comprometer assumindo novas despesas obrigatórias. A grande maioria dos estados não tem capacidade de aumentar seus compromissos financeiros e precisam vender ativos ou obter empréstimos para financiar seus investimentos públicos. Com base nos resultados de 2018,

mais de 25% dos estados não possuía a capacidade, sequer, de pagar suas despesas obrigatórias a partir de suas receitas próprias, tendo em vista possuírem espaço fiscal negativo.

O foco da investigação da pesquisa foi o Distrito Federal que implantou a capitalização de seu RPPS a partir de 2008, reverteu a transição em 2017 e começou nova capitalização em 2019. Assim, a hipótese assumida nesse trabalho é de que o DF não possuía espaço fiscal para absorver o déficit de transição e que uma nova migração entre regimes, como está sendo proposta, precisa considerar mudanças em sua modelagem e, ao mesmo tempo, prever estratégias sustentáveis que permitam aumentar o espaço fiscal e, portanto, absorver os custos da transição.

De fato, os resultados apontaram que, após abater o valor do déficit de transição, o espaço fiscal disponível do DF, comprimiu-se consideravelmente durante o período da migração, tendo alcançado patamares negativos a partir de 2015. E, mesmo enquanto era positivo, o espaço fiscal era muito reduzido, inviabilizando a realização de investimentos públicos necessários para a oferta de serviços públicos à população local, bem como o desenvolvimento econômico local.

Para verificar a relação entre espaço fiscal e a viabilidade da migração entre regimes de previdência, a pesquisa levantou exemplos de outros estados nacionais que permanecem em transição para a capitalização pela segregação de massas, estados que iniciaram a mudança, mas reverteram o processo e, por fim, um estado brasileiro que optou apenas pela introdução da previdência complementar associada ao regime de repartição simples, o que configura uma estratégia diferente de capitalização da previdência.

Os resultados obtidos apontaram que estados que possuem um espaço fiscal maior estão conseguindo manter a migração para a capitalização de seus RPPS. Espírito Santo, Paraíba e Ceará possuíam um espaço fiscal superior a 5% de suas RCL em 2018. Além disso, Paraíba e Ceará, por terem adotado a capitalização mais recentemente, ainda possuem déficits de transição baixos, inferiores a 1% de suas RCL.

Entre os estados que reverteram a migração, foram apurados espaços fiscais negativos para Santa Catarina e Sergipe, em boa parte do período que durou a migração. Em Santa Catarina, ao atingir um déficit de transição de 1% da RCL, já não foi possível sustentar a capitalização. Em Sergipe, o déficit de transição atingiu o máximo de 1,79% da RCL.

O estado do Pará, apesar de possuir um resultado bom para o espaço fiscal, também não conseguiu sustentar a migração de seu regime de previdência. Nesse caso, o fato da segregação ter abrangido uma massa bem anterior à da publicação da lei, fez com que o déficit de transição crescesse de forma mais acelerada do que nos outros casos. Assim, no Brasil, apenas o Pará e o DF reverteram a migração de seus regimes de previdência, mas estabeleceram novas tentativas adotando algumas mudanças em suas modelagens, como, por exemplo, a introdução da previdência complementar.

Finalmente, os resultados obtidos pelo estado de São Paulo, demonstraram que a manutenção do regime de repartição simples até o teto de benefícios do RGPS com a adoção da previdência complementar para servidores que recebam acima deste teto, apresentou um reduzido déficit de transição e que se manteve em patamares constantes da RCL, em que pese tratar-se de uma experiência ainda recente.

Além disso, a instituição da previdência complementar altera a política de pagamento de aposentadorias e pensões de benefício definido para contribuição definida, implicando em um sistema mais seguro para as finanças públicas do estado.

A capitalização por segregação de massas mantém a regra do benefício definido. Portanto, se os recursos que estão sendo capitalizados não forem suficientes para financiar as aposentadorias e pensões no futuro, o governo precisará fazer aportes para cobrir as insuficiências financeiras desse regime. Já no modelo de contribuição definida, os benefícios serão o resultado das contribuições realizadas ao longo dos anos e da rentabilidade auferida na aplicação dessas reservas.

Vale destacar que a opção adotada pelos paulistas é a mesma adotada pela União para os servidores federais, que instituiu a FUNPRESP, em 2012.

A conclusão do presente estudo é que o Distrito Federal adotou uma modelagem incompatível com sua realidade fiscal na primeira tentativa de migração entre regimes previdenciários, ocorrida a partir de 2008. Assim, o elevado déficit de transição associado à falta de espaço fiscal causou a reversão da capitalização do RPPS local. Não houve planejamento fiscal para fazer frente aos custos da transição.

As evidências apontam, ainda, que a nova estratégia adotada pelo DF a partir de 2019, tem uma chance elevada de esbarrar no mesmo problema. Devido ao reduzido espaço fiscal que o ente possui, 0,74% da RCL em 2018, a capitalização do regime de previdência, mesmo que

associado à adoção da previdência complementar para salários acima do teto do RGPS (fato que ameniza o déficit), pode caminhar para sua reversão daqui há alguns anos. A não ser que ocorra um crescimento vigoroso das receitas locais e que haja um planejamento para que os custos da transição possam ser absorvidos.

De uma forma geral, a experiência do DF e dos demais estados brasileiros verificados na pesquisa, apontam que apenas entes com situação fiscal bastante favorável podem adotar a capitalização de seus RPPS para o valor integral das contribuições, como ocorre no atual modelo de segregação de massas.

Dado que a realidade da maioria dos entes federativos é de crise fiscal, a estratégia utilizada por São Paulo e pela União, de manter o regime de repartição simples associado à previdência complementar acima do teto do RGPS, apresenta-se, de maneira geral, como a melhor opção para os estados brasileiros.

Assim, ao diminuir consideravelmente os custos da transição e, ao mesmo tempo, mudar o modelo de benefício definido para contribuição definida, os estados poderão reduzir seus déficits previdenciários no longo prazo utilizando uma estratégia que seja financeiramente viável no curto e no médio prazo.

Por outro lado, para os estados que almejem um resultado melhor no futuro, auferido pela capitalização de uma maior parcela dos benefícios ao estabelecer a segregação de massas, é preciso traçar um planejamento fiscal de longo prazo que preveja metas de resultados capazes de absorver os crescentes e elevados custos da transição que ocorrem no período da mudança.

Essa opção é duplamente desafiadora. Primeiro, porque mesmo que haja planejamento, a capacidade de aumentar receitas e de diminuir despesas obrigatórias é extremamente limitada nos estados nacionais. Em segundo lugar, porque, dado o caráter implícito do custo de transição, os gestores tendem a não enxergá-lo nos balanços e relatórios fiscais e, por isso, não adotam uma estratégia fiscalmente responsável.

Associado a tudo isso, o caráter de longo prazo do déficit de transição exigiria um compromisso de vários mandatos e gestores diferentes, o que pode ser um desafio para os políticos brasileiros.

O desafio fiscal de se reverter um quadro de déficit financeiro dos RPPS dos estados brasileiros está posto. Não há dúvidas quanto à necessidade de se adotar uma estratégia para superar esse problema que vem afetando as finanças públicas dos entes subnacionais e, por

consequência, diminuem a disponibilidade de recursos públicos para realização de políticas públicas voltadas à sociedade.

A capitalização dos regimes de previdência coloca-se como a melhor opção para essa finalidade. No entanto, é preciso que o modelo proposto esteja alinhado com a responsabilidade fiscal em que se previnem riscos às contas públicas para que a solução escolhida não acabe resultando em um problema fiscal ainda maior.

Para isso, é necessário, inicialmente, mensurar o espaço fiscal de cada estado. Em segundo lugar projetar o déficit de transição para cada ano do processo de migração prevendo, inclusive, qual o período de tempo em que o estado irá incorrer em déficits. Finalmente, é preciso que se estabeleça um plano fiscal de longo prazo, com metas de resultados, que viabilizem a migração para os regimes capitalizados.

Para o leitor interessado em desenvolver estudos relacionados ao tema dessa pesquisa, fica como sugestão investigar qual é o patamar de investimento público que os estados devem buscar, em termos de suas receitas e, portanto, qual a medida de espaço fiscal necessária para viabilizar esses investimentos. Além disso, fica o desafio de desenvolver estratégias e indicadores fiscais que permitam o estabelecimento de metas para que os estados mantenham espaço fiscal suficiente para enfrentar a transição para regimes capitalizados de previdência, ao longo de todo o período necessário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, L. E. **Mudança de regimes previdenciários: existe uma transição PAYGO-FF Pareto-ótima?** Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 1999.

AFONSO, L. E.; SOUZA, A. P.; ZYLBERSTAJN, H. Reforma da previdência social e custo de transição: simulando um sistema universal para o Brasil. **Revista Contabilidade e Finanças**, São Paulo, Especial Atuária, p. 56-74, dez/2006.

BAPTISTA, D. B. D. A.; FÍGOLI, M. G. B. Os custos fiscais e a influência dos fatores demográficos na transição de um regime de repartição para um regime de capitalização: uma aplicação aos regimes próprios de previdência do funcionalismo público em seis estados brasileiros. In: Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, XIII, 2002, Ouro Preto. **Anais...** Belo Horizonte: ABEP, 2002.

BARRETO, F. A. **Três ensaios sobre reforma de sistemas previdenciários.** Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1997.

BARRETO, F. A. F. D.; OLIVEIRA, L. G. S. Transição para regimes previdenciários de capitalização e seus efeitos macroeconômicos de longo prazo no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, vol. 31, n. 1, p. 57-87, jan-mar/2001.

BARROS, G. L. Observatório das Finanças Públicas Estaduais. Instituição Fiscal Independente. Estudo Especial nº 8. 11 de dezembro de 2018.

BARROS FILHO, L. C; SILVA, R. F. O; FICHE, M. E. O Impacto do Fundo Constitucional na Avaliação Fiscal do Distrito Federal. **Revista Razão Contábil e Finanças**, Fortaleza, v.10, n.2, p. 1-26, jul./dez 2019.

BASSI, C. M. Receitas Vinculadas e Despesas Obrigatórias: Explorando Conceitos, Métodos de Atuação e Determinantes à Rigidez Orçamentária. Nota Técnica nº 56. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Agosto de 2019.

BERTHOLINI, F; NOCKO, L. M; ROSA, T. Cinderela, Gata Borracheira, ou Só Mais Uma no Baile: Quem é o Distrito Federal nas Finanças Públicas? Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN. Texto para Discussão nº 51. 2018.

BORBA, M. C. **Uma análise sobre Previdência Complementar nos Regimes Próprios de Previdência Social: RPPS no Distrito Federal e Estados Brasileiros.** Universidade de Brasília. Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais. STN: 2019. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 14 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico do Orçamento. Disponível em: <http://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2019>. Acesso em: 14 out. 2019.

BRAVO, J. H.; UTHOFF, A. Transitional fiscal costs and demographic factors in shifting from unfunded to funded pensions in Latin America. ECLAC. 1999.

CAETANO, M. A. Instrumentos de controle da despesa com pessoal inativo e pensionista de estados, municípios e do Distrito Federal. Texto para Discussão 1502, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. 2010.

CAETANO, M. A.; HECKSHER, C. B. M. C; CORRÊA, D; STERTZ, E. A; CALDART, P. R; MOTTA, S. T; BONATTO, T. V. Alternativas para Capitalização dos Regimes Próprios de Previdência Social: Um Estudo de Caso para o Rio Grande do Sul. Texto para Discussão N° 16. Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros. 2011.

CALDART, P. R.; MOTTA, S. T.; CAETANO, M. A.; BONATTO, T. V. Adequação das hipóteses atuariais e modelo alternativo de capitalização para o regime básico do RPPS: o caso do Rio Grande do Sul. **Revista Contabilidade & Finanças**, São Paulo, v. 25, n. 66, p. 281-293, set-dez/2014.

CORREIA, F. M. Finanças Públicas Estaduais: uma breve análise do impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre alguns indicadores orçamentários LRF–Gastos Públicos–Estados brasileiros. **Revista Economia & Tecnologia**, v. 10, n. 2, 2014.

DAVIS, P. G; BIONDINI, I. V. F. Endividamento Público de Minas Gerais: Histórico e Recentes Propostas de Recuperação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 23, n. 76, set./dez. 2018, 413-435.

ELLERY JUNIOR, R. G. **Análise Dinâmica da Previdência Social Brasileira**. Universidade de Brasília. Brasília, 2000.

ELLERY JUNIOR, R. G.; BUGARIN, M. N. S. Previdência social e bem estar no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 1, p. 27-57, jan-mar/2003.

FERREIRA, A. Considerações sobre a capacidade de endividamento do governo estadual do Ceará. **Revista de Administração Pública**, v. 29, n. 4, p. 194-216, 1995.

GIAMBIAGI, F. 18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008. **Economia aplicada**, v. 12, n. 4, p. 535-580, 2008.

GIAMBIAGI, F; SIDONE, O. J. G. A reforma previdenciária e o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Rio de Janeiro: Banco Nacional do Desenvolvimento – BNDES, Janeiro/2018 (Textos para Discussão n° 121).

GOBETTI, S. W. Ajuste Fiscal no Brasil: Os Limites do Possível. Texto para Discussão n° 2037, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Flexibilização fiscal: novas evidências e desafios. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

HUJO, K. Novos paradigmas na previdência social: lições do Chile e da Argentina. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 19, 2009.

ATISH R. Ghosh, Jun I. Kim, Enrique G. Mendoza, Jonathan D. Ostry and Mahvash S. Qureshi Fiscal Fatigue, Fiscal Space And Debt Sustainability In Advanced Economies* **The Economic Journal**, 123(February), 2013.

LAVINAS, L.; DE ARAÚJO, E. Reforma da previdência e regime complementar. **Brazilian Journal of Political Economy/Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 615-635, jul-set/2017.

LIMA, F. Z. **Sustentabilidade Fiscal no Estado do Paraná: Marco Legal, Panorama Fiscal e Indicadores de Sustentabilidade e Sinalizadores de Vulnerabilidade Fiscais**. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2019.

MATIJASCIC, M. Reformas das reformas do sistema público de previdência no hemisfério americano: uma perspectiva comparativa preliminar. **Revista Tempo no Mundo**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 63-85, ago/2012.

MENDES, M. O impacto fiscal das propostas de refinanciamento da dívida dos estados. Boletim Legislativo do Senado Federal n° 44. Brasília, DF. 2016.

MERCÊS, G.; FREIRE, N. Crise fiscal dos estados e o caso do Rio de Janeiro. **Revista Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 64-80, jul.-dez/2017.

MESA-LAGO, C. A reforma estrutural dos benefícios de seguridade social na América Latina: modelos, características, resultados e lições. In: COELHO, V. S. P. (Org.). A reforma da previdência social na América Latina. São Paulo: Editora FGV, 2003.

NERY, P. F. A Saída Nórdica: o Sistema de Contas Virtuais como Alternativas aos Regimes de Previdência de Repartição e de Capitalização. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Junho/2018 (Textos para Discussão n° 249).

OGUNDAIRO, B. B.; RODRIGUES, M. Previdência e Taxa de Juros no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 70, n. 3, p. 357-374, jul-set/2016.

ORAIR, R. O. Investimento Público no Brasil: Trajetória e Relações com o Regime Fiscal. Texto para Discussão n° 2215, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016.

JONATHAN D. Ostry, Atish R. Ghosh, Jun I. Kim, Mahvash S. Qureshi 2010. Fiscal space imf staff position note International Monetary Fund, September 1, 2010.

PELLEGRINI, J. A Situação das Previdências Estaduais. Instituição Fiscal Independente. Estudo Especial. n. 3. Junho de 2019.

PEREIRA, G. E. **Despesa com Pessoal no Distrito Federal: Influência sobre a Rigidez Orçamentária**. Universidade de Brasília. Brasília, 2015.

PESSOA, M. M. A. C.; SANTOS, C. H. M.; MARTINS, F. S. Finanças Públicas Estaduais. IPEA, Carta de Conjuntura, n. 41, Out/dez 2018.

PONDS, E.; SEVERINSON, C.; YERMO, J. Funding in public sector pension plans-international evidence. National Bureau of Economic Research, 2011.

RANGEL, L. A.; SABOIA, J. O regime de previdência dos servidores públicos: Implicações distributivas com base na instituição de um teto nos valores dos benefícios e da criação da FUNPRESP. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 575-594, set-dez/2015.

REZENDE, F. A. **Finanças Públicas**. 2ª ed. São Paulo. Editora Atlas, 2001.

RODRIGUES, D. D; AFONSO, L. E. O impacto da criação da Funpresp sobre os benefícios previdenciários dos servidores públicos federais. **Revista de Administração Pública**, vol. 49, núm. 6, pp. 1479-1505. Rio de Janeiro, nov./dez., 2015.

SANTOS, C. H. M; ALMEIDA, V. L; CALDAS, L. F; SÁ, J. H. B; MACHADO, U. E. N; MARTINS, F. S; BRITO, A. J. S. A dinâmica do déficit dos regimes próprios de previdência dos estados brasileiros nos anos 2006-2015. IPEA. Carta de Conjuntura, n. 34. Jan/mar 2017.

SANTOS, C. H. M; BRITO, A. J. S; SÁ, J. H. B; MACHADO, U. E. N; ALMEIDA, V. A. L. Indicadores Bimestrais dos Gastos com Pessoal no Estados Brasileiros (2006:1-2018:4). IPEA, Carta de Conjuntura, n. 41, Out/dez 2018.

SCHMITT, C. **O passivo previdenciário brasileiro: custos de transição para um regime de capitalização e suas formas de financiamento**. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 1998.

SCHICK, A. Budgeting for Fiscal Space. OECD Journal on Budgeting. Volume 2009/2. ISSN 1681-2336 (online)

SILVA, S. J. Novos modelos previdenciários na América latina: lições da experiência argentina. **Revista de Economia Política**, São Paulo, n. 02 (110), p. 312-330, abr-jun/2008.

SILVEIRA, F. G; MOSTAFA, J; CAETANO, M. A; SANTOS, M. P. G. Previdência dos Servidores Públicos: Reflexões em Torno da Proposta de instituição da Previdência Complementar. Texto para Discussão 1679. Rio de Janeiro, dezembro de 2011. Ipea.

SIQUEIRA, R. P; MONTIBELER, E. E. A Nova Previdência Complementar do Servidor Público Federal: Aspectos Teóricos E Um Modelo De Previsão De Recursos. Anais do XLII Encontro Nacional de Economia. ANPEC - Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2016.

SOARES, M. N. **Previdência Social do Estado de Minas Gerais: Regime Implementado e seu Impacto no Orçamento Estadual**. Fundação Pedro Leopoldo. Pedro Leopoldo, 2017.

ULHÔA, W. M. M. O Modus Operandi do Regime Fiscal Brasileiro. **Economia-Ensaio**, Uberlândia, 32 (2): 39-67, jan./jun. 2018.

WEBER, C. A. P. **Previdência social: diagnósticos e impacto da nova previdência complementar dos servidores públicos federais no Brasil**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2016.

APÊNDICE A – Artigo produzido durante a pesquisa**ESPAÇO FISCAL E CAPACIDADE DE PAGAMENTO:****NOVO OLHAR SOBRE A REALIDADE FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS**Cláudia Azevedo Côrtes¹Luciano Cardoso de Barros Filho²Jorge Madeira Nogueira³**RESUMO**

A composição do Indicador de Capacidade de Pagamento (*rating*) do Governo Federal para avaliar cada estado brasileiro baseia-se na ponderação entre três indicadores fiscais: o grau de endividamento, a poupança corrente e o índice de liquidez. Entretanto, essa classificação não permite mensurar qual é a capacidade de pagamento em termos de valores. Sob essa perspectiva, este artigo propõe indicador para medir a margem que os entes subnacionais possuem em suas finanças para absorverem novos gastos. Sabe-se que o rápido crescimento das despesas relativas à pessoal e à dívida pública frente a sua rigidez no orçamento favorece a deterioração das finanças estaduais. Contribuem também para esse agravamento das contas públicas, a grande recessão econômica brasileira recente e a real incapacidade de ampliação das receitas, tendo em vista inúmeros conflitos federativos e a alta carga tributária existente. Diante desse cenário, percebe-se a necessidade de indicador que contribua para otimizar o uso dos recursos públicos, indicando valores de capacidade de pagamento que tornem as decisões de gasto sustentáveis a longo prazo, visando o equilíbrio e controle das contas públicas. Os dados apurados na forma proposta por este artigo corroboraram com a percepção de que existe uma grave crise fiscal dos estados brasileiros, demonstrando que, de fato, a capacidade de pagamento dos estados é muito limitada e, em alguns casos, negativa. Essa Tabela aponta para a impossibilidade de ampliação dos investimentos públicos e dificuldades em prover os recursos necessários ao atendimento das demandas da sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Capacidade de Pagamento, Espaço Fiscal, Estados Brasileiros e Gestão Fiscal.

Códigos JEL: H70, H72, H74

¹ Mestranda em Economia pela UnB.

² Mestrando em Economia pela UnB.

³ Doutor em Desenvolvimento Agrário pela University of London (1982).

INTRODUÇÃO

A situação fiscal dos estados brasileiros, delineada pela insuficiência financeira e agravada pela crise que se instaurou na economia brasileira nos últimos anos, tem suscitado debates sobre qual é a mais apropriada solução para a retomada do crescimento da economia e a geração de condições fiscais adequadas para a implementação de políticas públicas em atendimento aos anseios da população. A questão de fundo que fomenta esses debates gira em torno da participação do governo na economia. De um lado, economistas liberais, defensores do governo mínimo, afirmam que as estratégias governamentais devem visar a diminuição dos déficits públicos, criando um ambiente econômico que viabilize e fomente investimentos privados. Por outro lado, os economistas keynesianos defendem os preceitos de que gastos do setor público são essenciais para a alavancagem da economia, mesmo majorando os déficits.

Qualquer que seja o lado do debate, é necessário analisar a capacidade de pagamento de cada governo. Essa análise é importante para que eventuais déficits orçamentários e financeiros governamentais não prejudiquem o funcionamento do mercado e nem tornem a dívida pública insustentável a ponto de afetar negativamente o caixa dos tesouros - federal e estaduais - por longos períodos de tempo. No caso específico do Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF⁴ elegeu o controle do endividamento público como um dos principais focos de uma gestão responsável.

Não obstante, no âmbito das finanças públicas, existem diversos indicadores para medir a situação fiscal dos entes federativos brasileiros. Esses indicadores são baseados em conceitos importantes, tais como resultado orçamentário, resultado nominal, resultado primário e necessidade de financiamento do setor público. A esses devem ser adicionados os indicadores de comprometimento da Receita Corrente Líquida – RCL, tais como a despesa com pessoal e o grau de endividamento. Cada um desses indicadores deve ser utilizado em função daquilo que se pretende analisar acerca das finanças de determinado ente. Mas, qual deles é o indicador mais adequado para refletir a capacidade de pagamento do Estado? Acreditamos que, de forma isolada, nenhum deles.

Com essa preocupação a Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda criou a Avaliação da Capacidade de Pagamento – CAPAG dos entes federativos subnacionais⁵. A CAPAG estabelece uma classificação (*rating*) que estabelece a nota A, para

⁴ Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

⁵ Portaria do Ministério da Fazenda nº 89, de 25 de abril de 1997.

os entes com melhor avaliação, até a nota D, para os entes com as piores. A metodologia de atribuição dessas notas leva em consideração uma ponderação entre três indicadores: o grau de endividamento, a poupança corrente e o índice de liquidez⁶.

Para medir o grau de endividamento apura-se a dívida consolidada bruta como proporção da RCL, utilizando as informações do Anexo 02 do Relatório de Gestão Fiscal – RGF do terceiro quadrimestre do exercício em análise. A poupança corrente é obtida pela divisão entre despesas correntes e receitas correntes obtidas nas Declarações de Contas Anuais – DCA dos dois últimos exercícios. Esse indicador demonstra o quanto da receita corrente está comprometida com despesas correntes. Ou seja, o quanto os governos conseguem destinar de recursos próprios para as despesas de capital. Finalmente, para obter o índice de liquidez apura-se, a partir do Anexo 05 do RGF, o total de obrigações financeiras dividido pela disponibilidade de caixa bruta, considerando-se as fontes de recursos não vinculadas. Esse é um indicador da situação financeira dos tesouros estaduais já que os recursos vinculados, como o próprio nome diz, possuem destinação específica.

A partir dos resultados obtidos, as notas parciais de cada indicador serão designadas conforme critério apresentado no Quadro 1. Como já assinalado, analisadas em conjunto, elas conferem ao ente uma classificação final que vai de A, para a melhor capacidade de pagamento, a D, para a pior (ver Quadro 2).

Quadro 1 – Classificação Parcial da CAPAG - STN

Indicador	Sigla	Faixas de Valores	Classificação Parcial
Endividamento	DC	$DC < 60\%$	A
		$60\% \leq DC < 150\%$	B
		$DC \geq 150\%$	C
Poupança Corrente	PC	$PC < 90\%$	A
		$90\% \leq PC < 95\%$	B
		$PC \geq 95\%$	C
Liquidez	IL	$IL < 1$	A
		$IL \geq 1$	C

Fonte: Ministério da Fazenda (2017).

⁶ Portaria do Ministério da Fazenda nº 306, de 10 de setembro de 2012, atualizada pela Portaria nº 501, de 23 de novembro de 2017.

Quadro 2 – Classificação Final da CAPAG – STN

Classificação Parcial do Indicador			Classificação Final da Capacidade de Pagamento
Endividamento	Poupança Corrente	Liquidez	
A	A	A	A
B	A	A	B
C	A	A	
A	B	A	
B	B	A	
C	B	A	
C	C	C	D
Demais combinações de classificações parciais			C

Fonte: Ministério da Fazenda (2017).

Fica evidente que a nota da CAPAG pode ser considerada um adequado sinalizador da situação fiscal *relativa* de entes federativos. Isto é, ela permite comparar situações prevaletentes em diferentes estados em um determinado ponto do tempo, assim como reflete a evolução de cada um deles ao longo do tempo. No entanto, ela pouco revela sobre a capacidade *absoluta* de pagamento de cada um deles, em termos de valores monetários. Por mais que um estado possua nota A, por exemplo, essa nota não indica o montante que esse estado pode comprometer de seu orçamento para conceder um aumento de salário para o funcionalismo. A nota também não revela o montante de recursos próprios que um determinado estado pode dedicar a um programa de investimentos. Mais ainda, a nota é pouco reveladora do montante de serviço da dívida (juros e amortizações) suportável pelo estado no caso de uma nova contratação de operação de crédito.

Emoldurado por todas essas questões, surge a necessidade de indicadores que iluminem as decisões dos agentes públicos estaduais em relação à gestão da realidade fiscal de sua unidade federativa. O desenho desses indicadores deve guiar-se por uma visão de conformidade de caixa e de suficiente capacidade de pagamento, dentro dos limites impostos pela margem financeira peculiar de cada estado. Neste artigo, propomos um indicador de capacidade de pagamento para mensurar a margem que esses entes subnacionais possuem em suas finanças para absorverem novas despesas. Ao assim procedermos, estabelece-se uma medida para a capacidade de pagamento decorrente dos parâmetros utilizados pela STN para atribuição da nota e da classificação (*rating*) dos estados brasileiros.

O artigo está estruturado em quatro seções centrais após essa breve introdução. A primeira seção traz a revisão de literatura. Na segunda seção apresentamos os procedimentos

metodológicos para o cálculo do indicador aqui proposto. A seção três apresenta a situação fiscal dos estados brasileiros no período de 2015 a 2018, com base nos dados do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais da STN⁷. Na quarta seção, apresentamos as estimativas do indicador de capacidade de pagamento proposto nesse estudo. E, finalmente, apresentamos nossas considerações finais.

1. ESPAÇO FISCAL E CAPACIDADE DE PAGAMENTO: BREVE VISÃO DA LITERATURA

Espaço fiscal é um conceito frequente na literatura dedicada à análise da situação das contas públicas. Surpreende, no entanto, a falta de consenso na sua definição, com variações no conceito em diferentes estudos. Na verdade, pode resumir as inúmeras definições agrupando-as em duas linhas principais na caracterização do espaço fiscal. A primeira, muito ligada à capacidade de endividamento e de sustentabilidade da dívida pública. A segunda linha mais ligada ao fluxo orçamentário de receitas e despesas.

Originalmente, o termo espaço fiscal era utilizado para analisar a capacidade de um país contrair dívidas. Os trabalhos de Ostry et. al. (2010), Gosh et. al. (2013) e Oreiro (2017) seguem essa linha. No entanto, tem sido cada vez mais utilizado o conceito de espaço fiscal como um indicador da existência ou não de margem nas finanças públicas para a acomodação de despesas ou a assunção de novas obrigações.

Nesse contexto, torna-se importante a distinção entre os conceitos de capacidade de pagamento e capacidade de endividamento. Para Silva (1976) apud Ferreira (1995) ambos os conceitos estão ligados à dívida pública. Enquanto a capacidade de pagamento refere-se à possibilidade do governo saldar os encargos decorrentes da dívida nos prazos estabelecidos, a capacidade de endividamento está ligada à capacidade político-financeira de assumir novos compromissos de modo que sua dívida não ultrapasse limites preestabelecidos. Ainda com referência ao estudo de Ferreira (1995), esse retrata que a capacidade de endividamento a médio e longo prazos dos setores público ou privado guarda relação direta com a capacidade de

⁷ Boletim elaborado e divulgado, anualmente, pela Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, com o objetivo de aumentar a transparência e de fomentar discussões acerca das finanças dos Estados, segundo os conceitos do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

investimento. A grande questão é realizar endividamento, a médio prazo, sem que ocorra a longo prazo uma crise fiscal.

Atualmente, o entendimento do espaço fiscal como variável ligada ao endividamento público foi ratificado pela STN por meio da regulamentação do limite para contratação de operações de crédito dos entes subnacionais⁸. Nessa regulamentação define-se espaço fiscal como o valor limite para inclusão de dívidas no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal – PAF dos estados e municípios reforçando o entendimento da primeira linha que conecta o conceito de espaço fiscal ao do endividamento e da sustentabilidade da dívida.

Já em termos da segunda linha conceitual, Giambiagi (2008) e Gobetti (2015) utilizam o conceito de espaço fiscal associado ao espaço orçamentário existente nas contas públicas para absorver as despesas com salários, aposentadorias, investimentos e outras. Ou seja, o conceito está ligado à margem orçamentária que possibilita o Estado atuar na política fiscal. Nessa linha, Orair (2016) analisa a trajetória dos investimentos públicos na economia brasileira e suas relações com o regime fiscal. Em seu trabalho, o espaço fiscal representa a diferença existente entre as despesas de caráter obrigatório e a margem disponível em decorrência da meta de resultado primário estabelecida. Para ele, o regime de metas primárias restringe os graus de liberdade da política fiscal por estabelecer limites, principalmente, para as despesas de caráter discricionário, como o investimento.

Correia (2014), ao analisar as finanças públicas dos estados brasileiros no período de 2007 a 2011, considerou que houve controle do endividamento público pelos estados, sob o efeito das regras fiscais impostas pela LRF, porém com a decisão de um menor gasto em investimento em detrimento aos gastos com pessoal. Nessa realidade, a perda de espaço fiscal afeta, geralmente, a variável de investimento público. Isso porque essa é, basicamente, o único componente da despesa pública que é discricionária.

Na mesma linha de argumentação, Gobetti e Orair (2015) ressaltaram que enquanto o governo federal aumenta o gasto principalmente por três vias: benefícios sociais, subsídios e custeio, estados e municípios estão ampliando consideravelmente as despesas com pessoal ativo e inativo nos últimos anos, na direção oposta ao que ocorre na União. Entre 2009 e 2014, a despesa com pessoal cresceu 0,98 p.p. do PIB, fazendo com que o espaço fiscal dos estados e

⁸ Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional – STN nº 658, de 28 de setembro de 2019.

municípios decorrente da redução do resultado primário fosse canalizado para despesas correntes e, na esfera federal, para desonerações tributárias.

Abundam, portanto, na literatura especializada autores que apontam para o agravamento recente das finanças dos estados brasileiros nos últimos anos. De 2015 a 2018, a piora da saúde financeira desses entes foi muito influenciada pela recessão econômica, iniciada no segundo trimestre de 2014, quando o PIB nacional apresentou queda de 8,33%, conforme explanado por Oreiro (2017). Ele está entre aqueles estudiosos que apontam para o aumento gradativo das despesas com pessoal e seus reflexos na previdência e para a redução dos investimentos.

Pessoa, Santos e Martins (2018) ressaltam o fato da crise ser generalizada entre os estados e sugerem que “os instrumentos institucionais disponíveis não foram suficientes para evitar a degradação das finanças públicas subnacionais que se seguiu à crise da economia, iniciada em 2014” (PESSOA, SANTOS E MARTINS, 2018, p.1). Os autores destacam que a perda de receita a partir de 2015 não pode ser compensada pelos gastos, tendo em vista o caráter obrigatório das despesas contratadas.

Alguns autores discorreram sobre o papel dos gastos previdenciários como fator dos desequilíbrios fiscais dos estados. Santos et. al. (2017) destacam a dinâmica de crescimento dos déficits previdenciários dos estados no período de 2006 a 2015. Barros (2018) apresenta uma visão geral sobre as finanças públicas estaduais e ressalta o elevado comprometimento do orçamento com gastos de pessoal, notadamente, das despesas previdenciárias.

A crise fiscal dos estados também está evidenciada no levantamento da STN na publicação do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de agosto de 2019. O documento também aponta que a variável de ajuste tem sido os gastos com investimentos. A despesa com investimentos no agregado dos estados, no ano de 2018, representava apenas 6,52% da RCL agregada.

Mendes (2016) entende que a crise fiscal foi gestada anteriormente. Atribui essa responsabilidade à redução da disciplina fiscal através do afrouxamento dos controles do Governo Federal na distribuição de aval aos estados com CAPAG C e D para contratação de empréstimos, entre 2011 e 2014. O resultado dessas autorizações possibilitou menos esforço fiscal aos entes subnacionais para gerarem poupança e pagamento de suas dívidas anteriores, proporcionando inclusive espaço fiscal para expandirem despesas de pessoal.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA O INDICADOR PROPOSTO

A motivação central para o desenho do indicador que será apresentado neste artigo foi o limite que identificamos na nota e na classificação (*rating*) de CAPAG que a STN atribui aos estados brasileiros. Como já dissemos, a CAPAG é um bom indicador da situação fiscal *relativa* dos estados. Nossa contribuição é no sentido de traduzir o *rating* em valores *absolutos*. Assim, procuramos estabelecer uma medida de capacidade de pagamento em termos monetários.

Em nosso entendimento, a capacidade de pagamento deve representar a margem que os estados possuem para assumir seus gastos, sejam eles os investimentos financiados com recursos próprios ou mesmo as despesas de caráter continuado, como as com salários, aposentadorias ou benefícios sociais. Além disso, a capacidade de pagamento deve ser referência para contratação de novas operações de crédito, já que elas implicam no pagamento do serviço da dívida (juros e amortizações) e, conseqüentemente, no comprometimento do orçamento.

Como é de amplo conhecimento, as receitas públicas estão classificadas em dois grandes grupos: receitas correntes e receitas de capital. O primeiro grupo corresponde à capacidade de arrecadação própria do ente, ou seja, algo que tende a ter um comportamento mais previsível. Dentro deste grupo encontram-se as duas principais fontes de financiamento dos estados que são as receitas tributárias e as transferências recebidas da União. No grupo de receitas de capital, encontram-se receitas que podem possuir um comportamento muito desigual de um ano para o outro já que dependem de eventos pontuais. Como exemplo, há a contratação de operações de crédito e a receita decorrente de alienação de ativos.

Já pelo lado da despesa pública, o orçamento está subdividido em seis grupos principais: pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras e amortizações da dívida. O Quadro 3 demonstra essa divisão.

Quadro 3 – Classificação da Despesa Pública

Categoria	Grupo de Despesa
Despesas Correntes	1- Pessoal e Encargos Sociais
	2- Juros e Encargos da Dívida
	3- Outras Despesas Correntes
Despesas de Capital	4- Investimentos
	5- Inversões Financeiras
	6- Amortizações da Dívida

Fonte: Elaborado pelos autores.⁹

Os grupos de despesa 1, 2 e 6 não possuem nenhuma discricionariedade, apresentando alta rigidez orçamentária. São despesas contratadas, que possuem caráter obrigatório e pouco flexíveis, mesmo no médio prazo. O grupo de despesa 3 é conhecido por acomodar as despesas de custeio dos estados e também as transferências obrigatórias e voluntárias efetuadas para os municípios. Apesar da parte do custeio possuir, em tese, um caráter mais discricionário, na prática também são despesas com pouca margem de atuação do estado. Finalmente, sobram os grupos 4 e 5, que nesse artigo serão tratados em conjunto, de forma simplificadora, como investimento.

Os investimentos se diferenciam dos outros tipos de despesa porque podem resultar na acumulação de ativos fixos, com ampliação do patrimônio líquido do ente e, possivelmente, geração de um fluxo futuro de receitas. Por serem despesas discricionárias, os investimentos costumam ser reflexo do espaço fiscal que os estados dispõem. Acabam se tornando variável de ajuste. De acordo com a regra de ouro, as receitas de capital não podem financiar despesas correntes. Assim, na prática, os estados, principalmente os que possuem reduzido espaço fiscal, vêm financiando seus investimentos, em boa parte, por meio de endividamento.

Neste trabalho, definimos o **espaço fiscal como a parcela das receitas correntes que não está comprometida com as despesas obrigatórias**. Portanto:

$$EF = RC - (GD1 + GD2 + GD3 + GD6) \quad (1)$$

⁹ Quadro elaborado com base no Manual Técnico do Orçamento – MTO do Ministério da Economia, edição 2019.

Onde:

- EF: Espaço Fiscal
 RC: Receitas Correntes
 GD1: Pessoal e Encargos Sociais
 GD2: Juros da Dívida
 GD3: Outras Despesas Correntes
 GD6: Amortizações da Dívida

Sabemos, no entanto, que a Poupança Corrente (PC) é definida como:

$$PC = RC - (GD1 + GD2 + GD3) \quad (2)$$

Assim,

$$EF = PC - GD6 \quad (3)$$

Desta forma, o **espaço fiscal corresponde à poupança corrente menos a despesa com a amortização da dívida**. Desta forma, conseguimos introduzir dois - o valor da poupança corrente e o componente do endividamento (representado pelos juros e amortizações) - dos três indicadores da CAPAG na fórmula do espaço fiscal.

O espaço fiscal corresponde à capacidade anual que os estados possuem de acomodar despesas discricionárias em seus orçamentos. É um indicador importante para o gestor quando estiver decidindo sobre assumir nova despesa de longo prazo ou de caráter continuado.

A partir deste ponto e ao introduzirmos a liquidez chegamos ao **indicador de capacidade de pagamento**. Neste estudo, utilizamos o valor da disponibilidade líquida de caixa antes da inscrição dos restos a pagar não processados do poder executivo de cada ente. Assim:

$$CP = EF + DLC \quad (4)$$

onde:

CP: Capacidade de Pagamento

EF: Espaço Fiscal

DLC: Disponibilidade Líquida de Caixa

A **capacidade de pagamento é uma medida pontual da disponibilidade de recursos do estado**. Ela pode ser utilizada na decisão de uma despesa de curto prazo ou que não possua caráter continuado. Isso ocorre, pois, ao considerar a disponibilidade líquida de caixa, o indicador leva em conta a existência de um saldo financeiro que, uma vez que seja gasto, não existirá mais. Portanto, o **indicador de capacidade de pagamento (CP) incorpora um indicador da capacidade de longo prazo de absorver despesas, o espaço fiscal (EF) aliado à uma disponibilidade financeira (DLC) pontual**.

Da mesma forma que buscamos uma medida absoluta de valor monetário da capacidade de pagamento dos estados, procuramos torná-la comparável entre as 27 unidades federativas. Para isso, dividimos esse valor pela RCL, obtendo, assim, um **indicador de capacidade de pagamento como proporção da RCL**.

Definidos os indicadores conceitualmente, o próximo passo é identificar as fontes de dados para que eles possam ser estimados empiricamente. Neste estudo, os valores utilizados na composição dos indicadores foram obtidos dos demonstrativos fiscais dos estados publicados em seus sítios das respectivas secretarias de fazenda e/ou planejamento ou nos portais da transparência ou no SICONFI da STN.

Já as receitas e despesas foram obtidas do Anexo 1 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO e referem-se às receitas realizadas e despesas empenhadas, exceto intra-orçamentárias.

As receitas e despesas intra-orçamentárias são operações entre entidades integrantes do mesmo orçamento fiscal e da seguridade social, relativas à aquisição materiais, bens e serviços, pagamentos de impostos e outras operações. No âmbito do balanço consolidado de cada ente

da federação, essas operações devem ser identificadas para evitar a dupla contagem. No caso dos estados brasileiros, a maior parte desses valores corresponde, geralmente, às receitas e despesas decorrentes da contribuição patronal do governo para o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS dos servidores estaduais.

Finalmente, o valor da RCL foi obtido no Anexo 3 do RREO. Todos os valores referem-se aos demonstrativos do último período do ano. Já os valores da disponibilidade de caixa foram retirados do Anexo 5 do RGF do poder executivo, em linha com a metodologia da CAPAG¹⁰.

3. A SITUAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS (2015 A 2018)

As metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO dos estados, por meio da definição de resultados primários e nominais para o triênio, requer dos gestores públicos o planejamento e controle das receitas e despesas estimadas, para garantir o equilíbrio das contas públicas e a diminuição do estoque de sua dívida pública¹¹. Analisando-se os dados de execução orçamentária e financeira apresentados no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, observa-se no agregado dos estados brasileiros, em 2018, um resultado primário positivo no valor de R\$ 5,6 bilhões contra resultados deficitários do triênio anterior, conforme expostos na Tabela 1.

Tabela 1: Resultados Primário das Unidades Federativas – R\$ milhão

Detalhamento	2015	2016	2017	2018	Var. (%) 2018-2017
Receita Primária	680.675	714.957	752.344	803.451	6,79%
Despesa Primária	682.437	717.784	766.230	797.837	4,13%
Resultado Primário	-1.763	-2.827	-13.886	5.614	140,43%

Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/STN – Agosto/2019.

¹⁰ No caso do Distrito Federal, foram somados aos valores de receitas e despesas apurados nos demonstrativos fiscais os recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, que são executados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI. Seguindo metodologia proposta em Barros Filho, Silva e Fiche (2019). A necessidade de inclusão dos recursos do Fundo também foi abordada por Santos et. al. (2018).

¹¹ De acordo com a 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF da Secretaria do Tesouro Nacional – STN: superávits primários representam esforço fiscal no sentido de diminuição da dívida consolidada líquida. Em contrapartida, déficits primários têm como consequência o aumento da DCL. (MDF, pág. 221).

A grande recessão econômica, iniciada no segundo trimestre de 2014 fez com que no triênio 2015 a 2017, o processo de deterioração das finanças dos estados brasileiros, espelhado pelos sucessivos déficits primários, se acelerasse rapidamente. Em 2018, porém, observa-se uma reversão desse cenário, com o crescimento do resultado primário em 140,43% em relação ao ano de 2017, atingindo o valor positivo de R\$ 5,6 bilhões. Ocorre que, somente em 2018, o crescimento das receitas primárias foi superior ao aumento das despesas, permitindo que o resultado primário fosse superavitário no ano.

Faz-se recomendável analisar com um pouco mais de detalhes o comportamento das receitas primárias estaduais. A Tabela 2 apresenta a decomposição dessas receitas do último quadriênio por origem dos recursos. Observa-se que as receitas de arrecadação própria dos estados, no ano de 2018, aportaram o total de R\$ 619,1 bilhões com crescimento nominal de 7,5%. Segundo informações do Boletim de Finanças este resultado foi impulsionado pelo crescimento de 6,5% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS, no valor de R\$ 24,9 bilhões, sobre o valor arrecadado em 2017. Por sua vez, as receitas de transferências, no ano de 2018, obtiveram crescimento de 4% em relação ao ano de 2017, o que pode ser explicado pelo aumento da cota parte do Fundo de Participação dos Estados em R\$ 7,7 bilhões.

Fica evidenciado, então, que a melhoria na gestão das receitas de arrecadação própria amplia o espaço fiscal dos estados reduzindo a dependência dos repasses da União. Ela aumentou a capacidade de gasto estadual e no ano de 2018 influenciou a recuperação do resultado primário.

Tabela 2: Receitas Primárias das Unidades Federativas – R\$ Milhão

Categorias	2015	2016	2017	2018	Var. (%) 2018-2017
Receita Primária	680.675	714.957	752.344	803.451	6,79%
Receitas Próprias	517.145	533.844	575.766	619.140	7,53%
Receitas de Transferências	163.529	181.113	176.578	184.311	4,38%

Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/STN – Agosto/2019.

Pelo lado das despesas primárias, observadas no agregado dos estados, essas apresentaram em 2018 aumento de R\$ 31,6 bilhões, inferior ao de 2017, que cresceu R\$ 48,4 bilhões. Nota-se da Tabela 3 que o crescimento das despesas primárias, em 2018, foi explicado

pelos acréscimos das outras despesas correntes e das despesas com pessoal, já que os investimentos retraíram R\$ 1,4 bilhão, ficando 3,0% inferiores aos de 2017.

Tabela 3: Grupos de Despesas das Unidades Federativas – R\$ Milhão

Categorias	2015	2016	2017	2018	Var. (%) 2018- 2017
Despesa Primária	682.437	717.784	766.230	797.837	4,13%
Pessoal	358.032	377.545	402.933	420.719	4,41%
Outras Despesas Correntes	278.485	295.093	314.902	330.175	4,85%
Investimentos e Inversões	45.919	45.145	48.395	46.942	-3,00%

Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/STN – Agosto/2019.

A despesa de pessoal dos estados, ao final de 2018, sofreu acréscimo de R\$ 17,8 bilhões, enquanto as outras despesas correntes R\$ 15,3 R\$ bilhões, o que representou majoração respectiva de 4,4% e 4,8%, em relação aos valores de 2017. As despesas com inativos responderam pela elevação de R\$ 9,35 bilhões nas despesas com pessoal. O aumento das despesas com inativo aliado ao crescimento do custo previdenciário¹² dos entes subnacionais, nos montantes apresentados na Tabela 4, demonstram a pressão e rigidez dessas sobre o direcionamento de parte expressiva do espaço fiscal das receitas próprias dos estados, durante o quadriênio.

Tabela 4: Custo Previdenciário das Unidades Federativas – R\$ Milhão

UF	2015	2016	2017	2018	Var. (%) 2018-2017
Agregado	74.079	82.221	93.986	101.284	7,76%

Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/STN – Agosto/2019.

As despesas com ativos sofreram, entretanto, queda real de R\$ 985 milhões influenciada pelo desempenho das despesas de ativos de São Paulo, Minas Gerais e Paraná. Mas observa-se

¹² Entende-se como custo previdenciário o aporte de recursos oriundos de receitas próprias estaduais, além das receitas vinculadas à previdência, para cobrir o déficit previdenciário de todos os Poderes.

muita disparidade nessa dinâmica de crescimento entre os estados, como a queda real de 10,7% apresentada por Rio Grande do Norte e o crescimento real de 13,3% do Acre.

No tocante ao limite de 60% da relação despesa com pessoal/receita corrente líquida, estipulado na LRF, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraíba e Tocantins extrapolaram, apresentando índices, respectivos, de 75,86%, 67,48%, 60,25% e 68,14%. O aumento das despesas de pessoal, explicado pelo crescimento dos gastos com inativos, comprometeu parte significativa do espaço fiscal e impactou financeiramente as disponibilidades de caixa apresentadas pelos entes federativos.

As baixas disponibilidades observadas também foram consequências dos pagamentos de amortizações e juros da dívida, que alcançaram o montante de R\$ 46,8 bilhões, contra R\$ 36,5 bilhões de 2017 e das despesas financeiras líquidas, que aumentaram 58,4% em 2018, chegando a R\$ 37,9 bilhões. O crescimento de R\$ 10,3 bilhões das despesas com juros, encargos da dívida e amortizações representou 28,8% em relação a 2017, devido ao pagamento integral das parcelas das dívidas renegociadas com a União, a partir de julho de 2018, sob a égide do Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e das medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal promovidas no final do ano de 2016¹³.

Restou evidenciado nos demonstrativos da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar de alguns estados, despesas sem empenho no valor total de R\$ 11,4 bilhões que apesar de registradas em balanços patrimoniais, se tivessem sido executadas orçamentariamente, teriam revertido o superávit primário de R\$ 5,6 bilhões, em 2018, para deficitário no valor de R\$ 5,8 bilhões¹⁴.

O decréscimo das fontes de financiamento oriundas de operações de crédito e alienações de bens, que apresentaram recuo de 0,6% em 2018, agravou o desequilíbrio entre receitas e despesas, contribuindo para o déficit orçamentário de R\$ 14,8 bilhões demonstrado na Tabela 5. Além disso, entre os anos de 2013 a 2015, a União emitiu autorização para que diversos

¹³ Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016.

¹⁴ Informação constante da página 15 do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/STN – Agosto/2019. A realização de despesas sem prévio empenho, além de não ser permitida pela Lei 4.320/64, distorce e mascara o panorama fiscal consolidado dos estados por não comporem os indicadores fiscais da LRF.

estados ampliassem seu nível de endividamento através da assunção e contratação de operações de crédito, mesmo que alguns estados não apresentassem espaço fiscal suficiente para isso¹⁵.

Em que pese o crescimento dessas receitas com objetivo prioritário de ampliação dos investimentos, houve uma elevação do estoque de endividamento de diversas unidades da federação que usaram esses recursos para aumentar gastos obrigatórios com pessoal e previdência, comprimindo as disponibilidades de caixa. Essa dinâmica foi possível por meio de troca de fontes, destinando receitas de operações de crédito, em substituição aos investimentos antes realizados com recursos próprios, o que contribuiu para reduzir o nível dos investimentos e ampliar despesas obrigatórias. Entretanto, como as fontes de arrecadação própria foram inferiores às obrigações financeiras estaduais e às inscrições de restos a pagar¹⁶, que totalizaram R\$ 18,4 bilhões em 2018, as baixas disponibilidades de caixa evidenciaram a grave situação financeira dos estados no curto prazo.

Tabela 5: Resultado Orçamentário das Unidades Federativas – R\$ Milhão

Detalhamento	2015	2016	2017	2018	Var. (%) 2018-2017
Resultado Primário	-1.763	-2.827	-13.886	5.614	140,43%
Despesa Financeira Líquida	40.057	20.572	23.903	37.872	58,44%
Necessidade de Financiamento	41.820	23.399	37.789	32.258	-14,64%
Fontes de Financiamento	22.675	15.584	17.484	17.377	-0,61%
Operações de Crédito	20.291	15.192	15.989	11.946	-25,29%
Alienação de Bens	2.384	392	1.495	5.431	263,28%
Resultado Orçamentário	-19.144	-7.815	-20.305	-14.881	26,70%

Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/STN – Agosto/2019.

¹⁵A Portaria da STN nº 881/2018 regulamenta o limite para contratação de operação de crédito, direcionando o incentivo para estados com menor nível de endividamento (dívida consolidada/receita corrente líquida) e nota de capacidade de pagamento A ou B.

¹⁶ O serviço da dívida correspondeu a 32,62% do total de restos a pagar inscritos em 2018 e as despesas com folha de pagamento, representaram 9,37% do seu total.

Importante ressaltar que a aparente reversão do resultado primário em 2018 no agregado estadual não pode ser considerado como um ajuste fiscal sustentável, pois foi decorrente da omissão das despesas sem empenho em seu cômputo. Das apurações elencadas tem-se que a maioria dos estados brasileiros apresentou situação crítica em suas finanças, no quadriênio 2015-2018, o que torna imprescindível, a definição de indicador para mensurar a capacidade de pagamento dos estados brasileiros.

4. ESPAÇO FISCAL E CAPACIDADE DE PAGAMENTO: APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

De acordo com os procedimentos metodológicos propostos neste artigo, apuramos a capacidade de pagamento dos estados brasileiros entre 2015 e 2018, sendo possível mensurar a capacidade de pagamento em termos absolutos. Os resultados, conforme esperado, estão em linha com as notas da CAPAG atribuídas pela STN. Ou seja, os estados com notas C e D, em geral, apresentam as menores capacidades de pagamento. Entretanto, os resultados tornaram possível a comparação entre estados com mesmo rating, possibilitando, inclusive, a criação de um ranking entre os entes.

A Tabela 6 mostra os resultados apurados para o ano de 2018. Apresentamos a nota da CAPAG atribuída pela STN para o estado, o valor da capacidade de pagamento, o valor percentual em relação à RCL de cada estado e a posição no ranking nacional (estabelecida entre os 27 estados em função da capacidade proporcional à RCL). Os estados foram ordenados da maior capacidade de pagamento percentual para a menor, por região.

Tabela 6 – Estados da Região Sul – 2018

UF	CAPAG STN	Capacidade de Pagamento (R\$)	Capacidade (%)	Posição Ranking Nacional
PR	B	4.122.533.490	10,97%	6
SC	C	525.775.821	2,31%	16
RS	D	-27.793.578.389	-73,58%	27

Fonte: Elaboração própria com base em dados da STN (CAPAG) e RREO e RGF dos estados (2018).

Tabela 7 – Estados da Região Sudeste – 2018

UF	CAPAG STN	Capacidade de Pagamento (R\$)	Capacidade (%)	Posição Ranking Nacional
ES	A	2.910.995.779	21,46%	2
SP	B	12.171.169.752	7,64%	10
RJ	D	-4.089.857.318	-7,02%	22
MG	D	-15.906.256.767	-28,23%	26

Fonte: Elaboração própria com base em dados da STN (CAPAG) e RREO e RGF dos estados (2018).

Tabela 8 – Estados da Região Centro-Oeste – 2018

UF	CAPAG STN	Capacidade de Pagamento (R\$)	Capacidade (%)	Posição Ranking Nacional
MS	C	168.765.052	1,57%	17
DF	C	137.361.640	0,41%	18
GO	C	-1.996.254.572	-9,37%	24
MT	C	-1.556.130.828	-10,22%	25

Fonte: Elaboração própria com base em dados da STN (CAPAG) e RREO e RGF dos estados (2018).

Tabela 9 – Estados da Região Norte – 2018

UF	CAPAG STN	Capacidade de Pagamento (R\$)	Capacidade (%)	Posição Ranking Nacional
AP	C	1.870.269.345	38,52%	1
RO	C	962.090.279	13,86%	4
AM	B	1.038.940.509	7,86%	9
PA	B	1.373.069.491	7,30%	11
AC	B	139.305.894	2,87%	14
RR	C	99.913.541	2,78%	15
TO	C	-362.692.887	-5,04%	21

Fonte: Elaboração própria com base em dados da STN (CAPAG) e RREO e RGF dos estados (2018).

Tabela 10 – Estados da Região Nordeste – 2018

UF	CAPAG STN	Capacidade de Pagamento (R\$)	Capacidade (%)	Posição Ranking Nacional
RN	C	1.442.463.985	15,13%	3
AL	B	1.091.524.300	13,70%	5
PB	B	974.383.527	10,61%	7
CE	B	1.737.033.287	9,05%	8
PI	B	475.051.745	5,50%	12
BA	C	1.527.043.586	4,77%	13
SE	C	-301.775.533	-4,09%	19
MA	C	-619.160.208	-4,66%	20
PE	C	-1.749.678.644	-7,56%	23

Fonte: Elaboração própria com base em dados da STN (CAPAG) e RREO e RGF dos estados (2018).

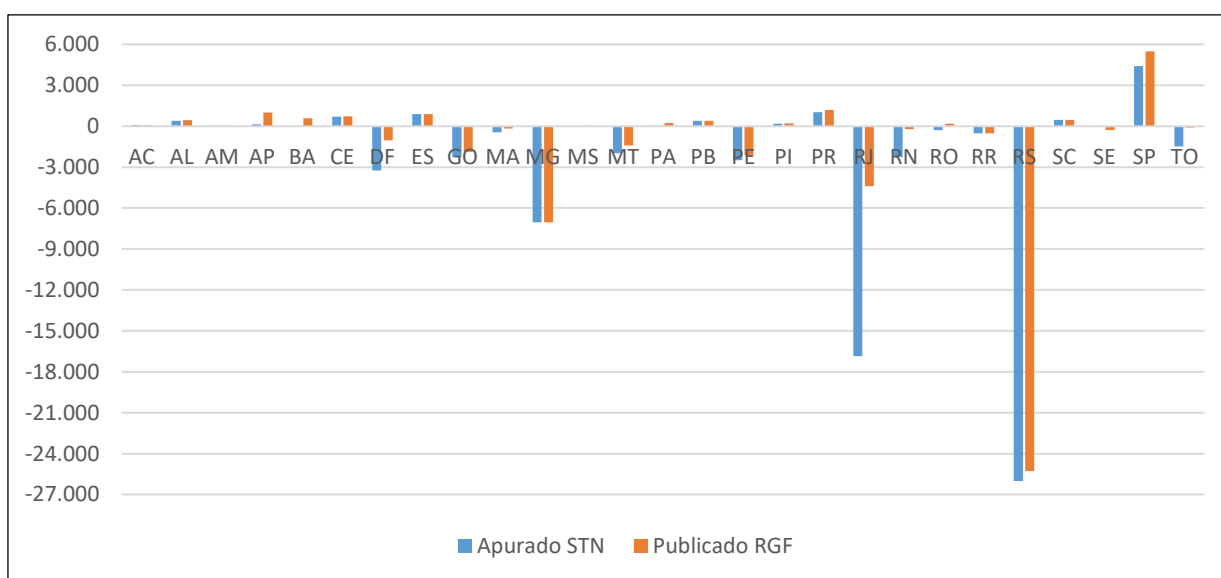
Os resultados apresentados nas tabelas 6 a 10 mostram que, em 2018, apenas sete estados (cerca de 26%) possuíam uma capacidade de pagamento superior a 10% de suas RCL's. Onze estados apresentaram capacidade de pagamento entre 0 e 10% de suas RCL's. E nove estados, ou seja, 1/3 dos entes subnacionais, apresentaram capacidade de pagamento negativa. Esses resultados, demonstram uma delicada situação fiscal dos entes subnacionais e refletem, em geral, a incapacidade de assumirem novas despesas, ou mesmo, de arcar com as já contratadas.

Algumas inconsistências entre os valores de capacidade de pagamento encontrados e o rating atribuído pela STN podem ser explicadas por questões metodológicas. A presente pesquisa utilizou os dados publicados pelos estados. Já a STN dá tratamento próprio aos dados o quê, em muitos casos, gera resultados diferentes. Foram encontradas diferenças importantes entre os valores publicados e os considerados pela STN para avaliação, como no caso da disponibilidade de caixa (ver Gráfico 1).

Outras inconsistências podem ser explicadas pelo peso que a STN dá para o indicador de liquidez. Se a disponibilidade de caixa for negativa, não importando em qual montante, o indicador de liquidez receberá *rating* C e a nota final só poderá ser C ou D, a depender dos demais indicadores. Assim, mesmo que os outros dois indicadores estejam bons, e isso se reflete nessa pesquisa no valor do espaço fiscal, um valor negativo da liquidez derruba o rating. Esse é o caso do Rio Grande do Norte.

Assim, a mensuração da capacidade de pagamento em valores absolutos, como proposta neste artigo, evidencia a situação fiscal do estado sem se sujeitar a critérios e pesos estipulados e evita algumas distorções que a atribuição de um *rating* gera, conforme visto para o Rio Grande do Norte. Além disso, permite diferenciar entes que possuem mesma nota, porém valores de capacidade de pagamento bem distintas, como é o caso, na região norte, dos estados do Amazonas e do Acre que possuem nota B, mas capacidade de 7,86% e 2,87% de suas receitas, respectivamente.

Gráfico 1: Disponibilidade de Caixa Líquida das Fontes não Vinculadas – 2018 – R\$ Milhão



Fonte: Elaboração própria com base no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/STN e RGF dos estados (2018).

Analisando apenas o indicador de espaço fiscal, que possui um caráter sinalizador de estabilidade, os piores resultados foram obtidos por Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Para esses três estados, a média obtida para os anos de 2015 a 2018 correspondeu a -9,91%, -9,67% e -5,72%, respectivamente. Por outro lado, os três melhores resultados estaduais foram alcançados por Amapá, Espírito Santo e Rondônia. Seus resultados atingiram 17,93%, 13,35% e 11,55%, respectivamente.

Cabe destacar que entre esses três últimos estados, o Espírito Santo, de fato, é o único estado brasileiro avaliado com CAPAG A. Entretanto, Amapá e Rondônia possuem nota C. O Amapá teve sua CAPAG avaliada como C em função de uma solicitação do estado para suspender a execução de uma contragarantia alegando estar em grave crise fiscal¹⁷. Suas notas

¹⁷ Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. Agosto/2019.

parciais de CAPAG justificariam o resultado encontrado já que foi avaliado com B em endividamento, A em poupança corrente e A em liquidez. Já Rondônia está classificada com CAPAG C em função de sua nota C no quesito liquidez. No entanto, possui notas A e B em poupança corrente e endividamento, respectivamente. No quesito liquidez, Rondônia é um exemplo de divergência entre os valores publicados nos demonstrativos fiscais e aquele que foi considerado pela STN na atribuição de seu *rating* (Gráfico 1).

As tabelas 11 a 15, a seguir, apresentam as notas da CAPAG referente ao ano de 2018, o espaço fiscal apurado em cada ano, em termos da RCL e a média do período. Os dados estão apresentados por região geográfica.

Tabela 11 – Estados da Região Sul

UF	CAPAG STN	Espaço Fiscal				
	2018	2015	2016	2017	2018	Média
PR	B	8,63%	5,44%	4,40%	7,80%	6,57%
SC	C	2,28%	2,97%	0,54%	0,30%	1,52%
RS	D	-13,96%	1,52%	-3,78%	-6,66%	-5,72%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da STN (CAPAG) e RREO e RGF dos estados (2018).

Tabela 12 – Estados da Região Sudeste

UF	CAPAG STN	Espaço Fiscal				
	2018	2015	2016	2017	2018	Média
ES	A	12,11%	12,76%	13,61%	14,93%	13,35%
SP	B	1,62%	3,24%	5,39%	4,20%	3,61%
RJ	D	-8,08%	-16,91%	-14,20%	0,50%	-9,67%
MG	D	-8,66%	-4,92%	-10,34%	-15,73%	-9,91%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da STN (CAPAG) e RREO e RGF dos estados (2018).

Tabela 13 – Estados da Região Centro-Oeste

UF	CAPAG STN	Espaço Fiscal				
	2018	2015	2016	2017	2018	Média
DF	C	-3,39%	2,13%	2,38%	3,49%	1,15%
MT	C	2,57%	4,02%	-1,77%	-0,96%	0,96%
GO	C	-6,22%	1,64%	3,42%	-0,58%	-0,43%
MS	C	-9,81%	-1,50%	-12,97%	1,49%	-5,70%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da STN (CAPAG) e RREO e RGF dos estados (2018).

Tabela 14 – Estados da Região Norte

UF	CAPAG STN	Espaço Fiscal				
	2018	2015	2016	2017	2018	Média
AP	C	14,85%	20,86%	18,18%	17,85%	17,93%
RO	C	11,03%	16,26%	7,78%	11,12%	11,55%
RR	C	9,37%	17,17%	-1,86%	17,32%	10,50%
PA	B	10,75%	11,26%	8,16%	6,15%	9,08%
AM	B	2,24%	6,69%	6,51%	7,47%	5,73%
TO	C	9,03%	11,57%	5,32%	-3,66%	5,57%
AC	B	-2,59%	4,58%	-2,40%	1,33%	0,23%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da STN (CAPAG) e RREO e RGF dos estados (2018).

Tabela 15 – Estados da Região Nordeste

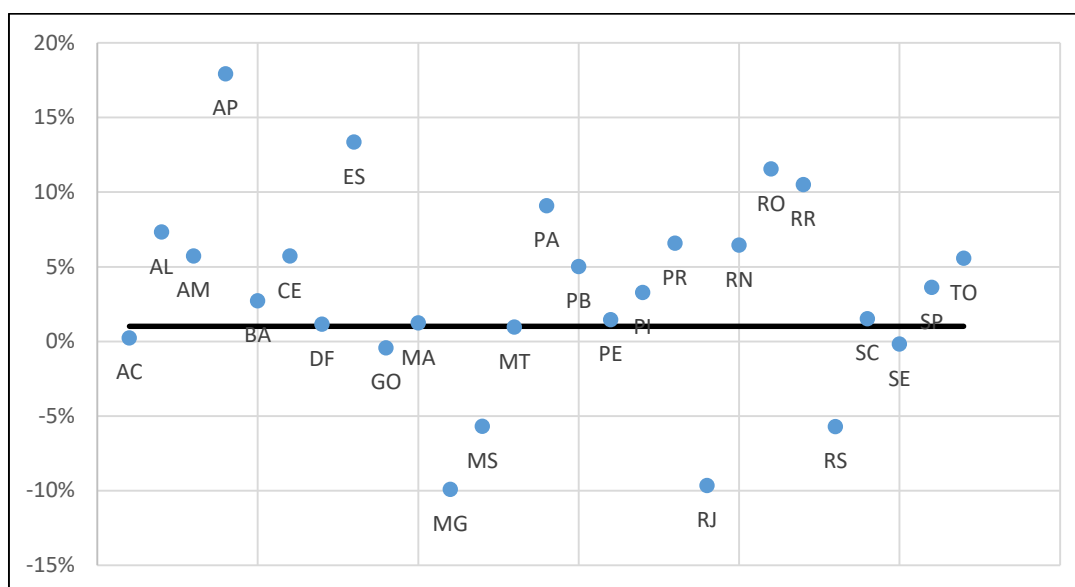
UF	CAPAG STN	Espaço Fiscal				
	2018	2015	2016	2017	2018	Média
AL	B	-0,42%	14,28%	7,09%	8,34%	7,32%
RN	C	2,55%	5,00%	0,96%	17,32%	6,46%
CE	B	2,93%	9,17%	5,44%	5,34%	5,72%
PB	B	0,90%	6,47%	6,35%	6,33%	5,01%
PI	B	2,78%	3,37%	3,97%	3,01%	3,28%
BA	C	2,96%	3,24%	1,77%	2,93%	2,73%
PE	C	1,34%	4,21%	-1,49%	1,72%	1,44%
MA	C	2,68%	7,41%	-1,76%	-3,42%	1,23%
SE	C	-0,32%	4,20%	-4,51%	-0,07%	-0,18%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da STN (CAPAG) e RREO e RGF dos estados (2018).

De forma geral, os resultados refletem a falta de espaço fiscal da maioria dos entes subnacionais. Mais de 44% dos estados, ou seja 12 dos 27, apresentaram espaço fiscal inferior a 2% da RCL no período. Desses, 6 apresentaram uma média negativa para o período de 2015 a 2018. Isso implica que suas receitas correntes são insuficientes para fazer frente às despesas obrigatórias. Por outro lado, apenas 4 estados possuem espaço fiscal superior a 10% da RCL.

O gráfico 2 apresenta a distribuição desses estados em torno da média nacional representada pela razão entre o somatório dos espaços fiscais das unidades e o somatório de suas RCL's. A média nacional está representada pela barra horizontal e corresponde a um espaço fiscal de 1,02% da RCL agregada.

Gráfico 2 – Média de Espaço Fiscal no Período 2015 a 2018 – Por UF



Fonte: Elaboração própria com base no RREO dos estados (2015 a 2018).

A Figura 2 mostra a concentração de resultados em torno da média nacional. Destaque, também, para a faixa que vai entre +5% e -5% da RCL, com 11 estados situados nesse intervalo. Verifica-se, ainda, que o estado do Mato Grosso do Sul está, perigosamente, situado na mesma região que os estados que foram avaliados com CAPAG D pela STN: Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A limitada capacidade dos estados brasileiros de investir com recursos próprios em função da baixa poupança, da impossibilidade de ampliar a arrecadação tributária, da recessão econômica e de vários atritos federativos entre os estados, vem fazendo com que governantes apoiem a aprovação das reformas tributárias e previdenciárias no país.

O entendimento de que a expansão dos investimentos governamentais está fortemente limitada pela sua real capacidade de expandir seus tributos ou reduzir seus gastos é consenso entre os gestores públicos, diante do conflito entre o atendimento das demandas sociais e o financiamento dessas despesas por meio de impostos.

Essa pesquisa procurou estabelecer uma medida de capacidade de pagamento para os estados brasileiros, frente ao contexto de grave crise fiscal enfrentada por esses entes federativos, principalmente nos últimos anos. A busca foi motivada por entendermos que não existe um indicador fiscal específico para essa finalidade.

O indicador parte do conceito de espaço fiscal, que abrange a disponibilidade orçamentária de recursos próprios dos entes federativos que restam após o comprometimento com gastos obrigatórios. Acrescentando a disponibilidade financeira imediata do estado, chegamos à medida de capacidade de pagamento.

O conceito é importante e de grande impacto nas finanças dos entes subnacionais, porque, muito embora a dívida pública seja na área federal de grande vulto, para os estados a falta de espaço fiscal e a disponibilidade negativa de caixa são as tormentas recorrentes nos últimos anos.

O indicador proposto no artigo tem vantagens sobre a atribuição de *rating*, como a que existe atualmente. Primeiro por mensurar a disponibilidade de recursos do ente federativo para arcar com suas despesas. Em segundo lugar, por corrigir algumas distorções que o critério de *rating* pode acarretar. E, em terceiro lugar, por tornar os resultados comparáveis entre os entes federativos, ao se colocar os valores em termos da RCL local.

Os resultados mostraram que a maior parte dos estados brasileiros apresentava um espaço fiscal reduzido para realização de investimentos públicos ou para ampliar qualquer de suas despesas. Quando incorporados os valores da disponibilidade de caixa, os resultados foram ainda piores, considerando o volume das obrigações financeiras dos estados que contribui,

sobremaneira, para a baixa liquidez. Fato que corrobora a avaliação de que esses entes estão passando por uma grave crise fiscal.

Em nosso entendimento, os estados precisam, em primeiro lugar, resolver seus problemas de disponibilidade líquida de caixa negativa em suas fontes de recursos não vinculadas. Feito isso, os gestores poderiam utilizar-se do indicador de espaço fiscal como sinalizador da situação fiscal do estado.

Qualquer decisão dos gestores públicos que implique em comprometimento do orçamento com despesas de longo prazo, ou de caráter continuado, deve levar em consideração os indicadores fiscais do ente federativo, particularmente a existência ou não de espaço fiscal.

Deixamos como sugestão para pesquisas futuras uma investigação de qual é o espaço fiscal recomendado para que os entes federativos sejam capazes de executar suas políticas públicas, realizar investimentos e, portanto, atender às demandas da sociedade, sem comprometer sua saúde financeira. Tal pesquisa deveria considerar a análise da importância do papel do investimento público na dinâmica da economia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais. STN: 2019. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 14 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico do Orçamento. Disponível em: <http://https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2019>. Acesso em: 14 out. 2019.

BARROS, Gabriel Leal de. Observatório das finanças públicas estaduais, 2018.

BARROS FILHO, L. C; SILVA, R. F. O; FICHE, M. E. O Impacto do Fundo Constitucional na Avaliação Fiscal do Distrito Federal. **Revista Razão Contábil e Finanças**, Fortaleza, v.10, n.2, p. 1-26, jul/dez 2019.

CORREIA, Fernando Motta. Finanças Públicas Estaduais: uma breve análise do impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre alguns indicadores orçamentários LRF–Gastos Públicos–Estados brasileiros. **Revista Economia & Tecnologia**, v. 10, n. 2, 2014.

FERREIRA, Assuéro. Considerações sobre a capacidade de endividamento do governo estadual do Ceará. **Revista de Administração Pública**, v. 29, n. 4, p. 194-216, 1995.

GIAMBIAGI, Fabio. 18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008. **Economia aplicada**, v. 12, n. 4, p. 535-580, 2008.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Ajuste fiscal no Brasil: os limites do possível. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Flexibilização fiscal: novas evidências e desafios. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

ATISH R. Ghosh, Jun I. Kim, Enrique G. Mendoza, Jonathan D. Ostry and Mahvash S. Qureshi Fiscal Fatigue, Fiscal Space And Debt Sustainability In Advanced Economies* **The Economic Journal**, 123(February), 2013

MENDES, Marcos. O impacto fiscal das propostas de refinanciamento da dívida dos estados. Boletim Legislativo do Senado Federal nº 44. Brasília, DF. 2016.

ORAIR, Rodrigo Octávio. Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016.

OREIRO, José Luis. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, p. 75-88, 2017.

JONATHAN D. Ostry, Atish R. Ghosh, Jun I. Kim, Mahvash S. Qureshi 2010. Fiscal space imf staff position note International Monetary Fund, September 1, 2010.

SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos et al. Indicadores bimestrais dos gastos com pessoal nos estados brasileiros (2006: 1-2018: 4). 2018.

SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos et al. A Dinâmica do déficit dos regimes próprios de previdência dos estados brasileiros nos anos 2006-2015. 2017.

SANTOS, C. H. M; BRITO, A. J. S; SÁ, J. H. B; MACHADO, U. E. N; ALMEIDA, V. A. L. Indicadores Bimestrais dos Gastos com Pessoal no Estados Brasileiros (2006:1-2018:4). IPEA, Carta de Conjuntura, n. 41, 4º tri-2018.