

Estudo Especial nº 02/2018

Instituto de Desenvolvimento Educacional e Industrial do Espírito Santo

Gestão fiscal do Governo do Estado do Espírito Santo – 2007 a 2017

Rodrigo Taveira Rocha

**Vitória - ES
Dezembro/2018**



Instituto de Desenvolvimento Educacional e Industrial do Espírito Santo

O Instituto de Desenvolvimento Educacional e Industrial do Espírito Santo (Ideies) realiza estudos e desenvolve posicionamentos estratégicos com foco no fortalecimento da indústria capixaba, oferecendo produtos que diagnosticam status e tendências de diversos segmentos da economia.

Diretor Executivo

Marcelo Barbosa Saintive

Gerente de Estudos Econômicos

Silvia Buzzone de Souza Varejão

Analistas

Rodrigo Taveira Rocha

URL: <https://ideies.org.br>

Av. Nossa Sra. da Penha, 2053 – Santa Lucia

Vitória – ES, 29056-913

(27) 3334-5626

ideies@findes.org.br

1. INTRODUÇÃO

A gestão fiscal do Espírito Santo foi objeto de diversos debates políticos e econômicos nos últimos anos, sejam eles na seara eleitoral ou em aspectos mais técnicos, sobretudo em mídias especializadas locais e nacionais.

A publicação de Garson (2010) denominada "*Gestão fiscal do Espírito Santo 2002-2008: pavimentando o caminho para o crescimento da economia estadual*" examinou a gestão fiscal do Governo do Estado na maior parte da década de 2000, em um contexto de fortalecimento institucional que foi fundamental para a transformação do Espírito Santo, conforme apontado pelo trabalho de Zorzal e Silva (2010). A primeira autora concluiu que, naquele período, o estado teve substancial crescimento das receitas próprias, aliado a uma ampliação controlada das despesas permanentes, o que permitiu redução do endividamento público, aumento dos investimentos e das transferências aos municípios.

O presente estudo retoma a análise feita por Garson, considerando o recorte temporal de 2007 a 2017, e busca reproduzir, sempre que possível, as fontes de dados e metodologias empregadas pela autora em seu trabalho original.

É importante contextualizar como a economia se comportou nesses últimos 10 anos, tendo em vista a relação direta entre atividade econômica e arrecadação de tributos. Partindo da evolução do Produto Interno Bruto (PIB) é possível visualizar eventos marcantes dos últimos anos.

Os anos de 2007 e 2008 tiveram um forte crescimento, que vinha desde o começo da década com o bom momento econômico vivido pelo país, reflexo do cenário internacional favorável com destaque para o "boom das commodities" e de conduções fiscais responsáveis por parte do Governo Federal, especialmente sob o comando da primeira equipe econômica do governo Lula, que deu continuidade ao chamado tripé macroeconômico, orientado por metas de inflação, meta de superávit primário e câmbio flutuante.

Essa trajetória de crescimento foi interrompida no final de 2008 com a crise mundial desencadeada no mercado imobiliário e financeiro dos Estados Unidos, que impactou negativamente o PIB brasileiro em 2009. O Espírito Santo, como historicamente costuma acontecer, teve seu PIB afetado em maior magnitude, tendo

em vista a sua característica econômica de maior abertura comercial e dependência do cenário externo, em especial da exportação de commodities. A retração da demanda global e a queda do preço das principais commodities produzidas no estado ajudam a explicar a variação de -6,9% naquele ano.

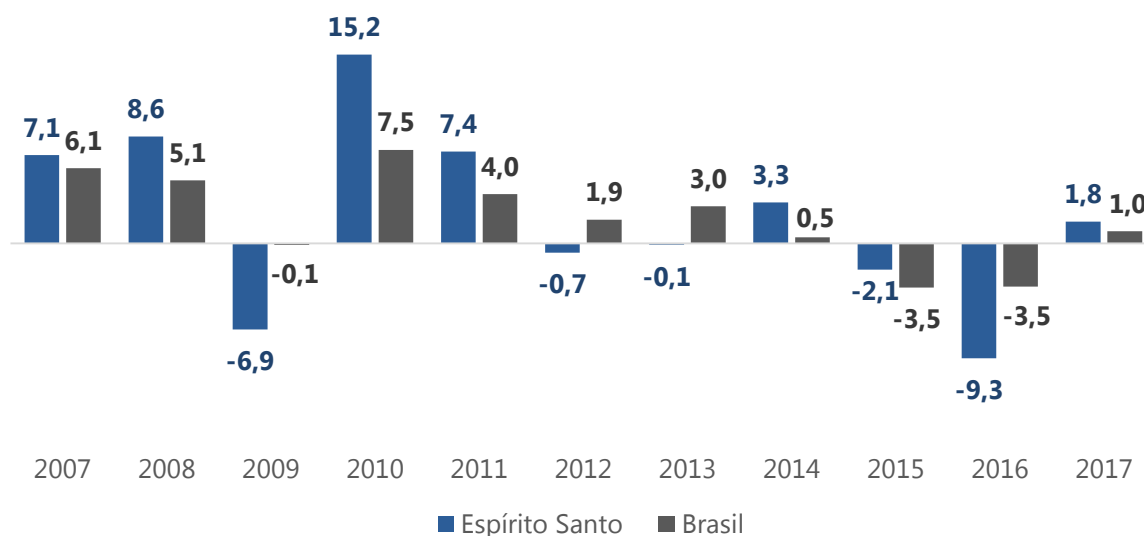
Do mesmo modo, a forte recuperação econômica em 2010 foi ainda mais destacada no estado do que no país. O ano seguinte pareceu manter a tendência, ainda com bom crescimento da economia.

Entre 2012 e 2014 as variações anuais do PIB capixaba e brasileiro entraram em certo descompasso, oscilando de forma contrária e com desempenhos mais tímidos do que nos anos anteriores.

Já em meados de 2014 o Brasil entrou tecnicamente em recessão (quando ocorrem dois trimestres seguidos de queda no PIB) que evoluiu para uma profunda crise econômica, dessa vez por causas internas e relativas à condução fiscal errática do Governo Federal, derivada da adoção da chamada nova matriz econômica, ainda no primeiro governo Dilma. A queda do PIB nacional na ordem de -3,5% em 2015 e em 2016 representou a pior recessão da história do país. A atividade econômica esteve travada no cenário pós-eleição de 2014 em que se misturavam déficit fiscal, inflação em alta, juros elevados, empresas e famílias endividadas e consumo em retração.

Para o estado capixaba a crise foi ainda mais complicada, pois além dos componentes nacionais houve também dois significativos acontecimentos locais que a agravaram: a crise hídrica entre 2014 e 2016, que foi apontada por especialistas como a maior da história do estado, e o rompimento da barragem de rejeitos de mineração em Mariana (MG) no fim de 2015, que além dos impactos ambientais e sociais, provocou a paralisação das atividades de uma das maiores mineradoras localizadas no Espírito Santo. O resultado desses fatores foi uma queda de -9,3% no PIB capixaba em 2016, superando até a redução de 2009. Em 2017, a evolução do PIB voltou a ser positiva, retirando o país e o estado da recessão.

Gráfico 1. Variação anual do PIB (%) - Espírito Santo e Brasil



Fonte: IJSN e IBGE. Elaboração: Ideies / Sistema Findes

A análise das finanças públicas estaduais se mostra especialmente importante no contexto recente da grave crise econômica enfrentada pelo país. É possível afirmar que todos os estados da federação enfrentaram grandes desafios fiscais, e algumas medidas e indicadores como os da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ajudam a analisá-los em perspectiva comparada, observando a evolução nestes últimos anos, as estratégias de gestão adotadas e a condição em que se encontram no momento de saída da recessão.

2. O DESEMPENHO FISCAL

A análise do desempenho fiscal do Espírito Santo considera o comportamento das receitas e das despesas públicas, a fim de comparar suas evoluções, tendências e especificidades relacionadas a fatores externos e internos que as impactam, sejam de ordem econômica, política ou administrativa.

Para análise do desempenho fiscal do Espírito Santo, adotou-se o conceito de receita disponível, conforme trabalhado por Garson (2010), a saber:

“(...) a parcela dos recursos orçamentários com que o Estado efetivamente contou para financiar suas atividades correntes e o investimento. Para que isso fosse possível, partiu-se dos Demonstrativos Fiscais e Financeiros: Balanços, Relatórios da LRF e informações complementares, deduzindo as transferências constitucionais e o apoio a empresas de comércio exterior, através do Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias (Fundap)”. (GARSON, 2010. p. 336)

A Tabela 1 mostra a evolução das receitas e das despesas já a preços de 2017, ou seja, retirando os efeitos da inflação e apresentando as variações reais do período. O gráfico 2 ajuda a observar o comportamento das receitas e das despesas correntes no período.

Observando os dados é possível perceber que houve dois triênios em que a receita oscilou e depois se recuperou, sem, no entanto, haver mudança na trajetória das despesas. O primeiro deles foi no período 2008-2010, em que a receita teve forte queda em decorrência da crise mundial em 2009 com posterior recuperação em 2010. O segundo período foi em 2012-2014, com queda das receitas em 2013, resultado da resolução nº 13/2012 do Senado federal que unificou a alíquota do ICMS importação em 4%, reduzindo, assim, a receita originada com o chamado ICMS Fundap¹, havendo leve recuperação em 2014.

A queda da arrecadação sem correção de rota nas despesas resultou em déficits² nos exercícios de 2009/2010 e de 2013/2014.

¹ Desde a década de 1970, as empresas importadoras no território do Espírito Santo podiam usufruir o benefício do Fundo para o Desenvolvimento das Atividades Portuárias (Fundap). O Fundap é um mecanismo de incentivo financeiro que funcionava como benefício fiscal. Até 2012 o resultado prático para as empresas era a redução do ICMS de 12% para 4%. Entretanto, entrava no cofre público estadual a arrecadação de 12% e, em seguida, a empresa poderia ter de volta, por meio de empréstimo no Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo, o equivalente a alíquota de 8% do ICMS. Para mais informações sobre a Resolução nº 13 e os efeitos no Fundap ver o Texto para Discussão do nº 52 do IJSN, disponível em <http://ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/4570>.

² Os resultados dos exercícios, aqui apurados segundo a metodologia de Garson (2010) que considera os conceitos de receita e despesa efetivamente disponíveis, são diferentes dos resultados primários apurados segundo as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Secretaria do Tesouro Nacional, cuja metodologia engloba todas as receitas e despesas, exceto as de caráter financeiro.

Um terceiro e mais acentuado momento de queda da receita corrente do estado se verificou no triênio 2015-2017. No entanto, é possível perceber que desta vez houve uma resposta correspondente no lado das despesas, que reagiram de maneira espelhada, quase idêntica. Foi o período do chamado ajuste fiscal realizado pelo Governo do Estado.

Outro importante indicador da suficiência financeira é o resultado corrente, ou seja, o quanto sobrou ou faltou da receita regular do Estado após a realização de todos os gastos correntes. Percebe-se uma queda no resultado corrente em 2009-2010, o que ajudou a produzir os déficits nesses dois exercícios fiscais, já que o governo optou por manter o nível de investimentos como estratégia contracíclica, aumentando as despesas de capital (especialmente investimentos) mas sem contratar novas receitas de capital.

No período 2013-2014, houve nova redução do resultado corrente, que produziu déficits nos respectivos exercícios fiscais. No entanto, naquele momento, o Governo do Estado adotou uma estratégia de aumento das receitas de capital para manutenção de investimentos. Isso fez com que os déficits dos exercícios fossem menores, em troca de um aumento no endividamento, como se verá à frente. No período 2015-2017 o resultado corrente foi ainda mais apertado, mas, com as ações de ajuste fiscal, os resultados fiscais dos exercícios voltaram a ser superavitários, devido ao corte nas despesas correntes e também nas de capital.

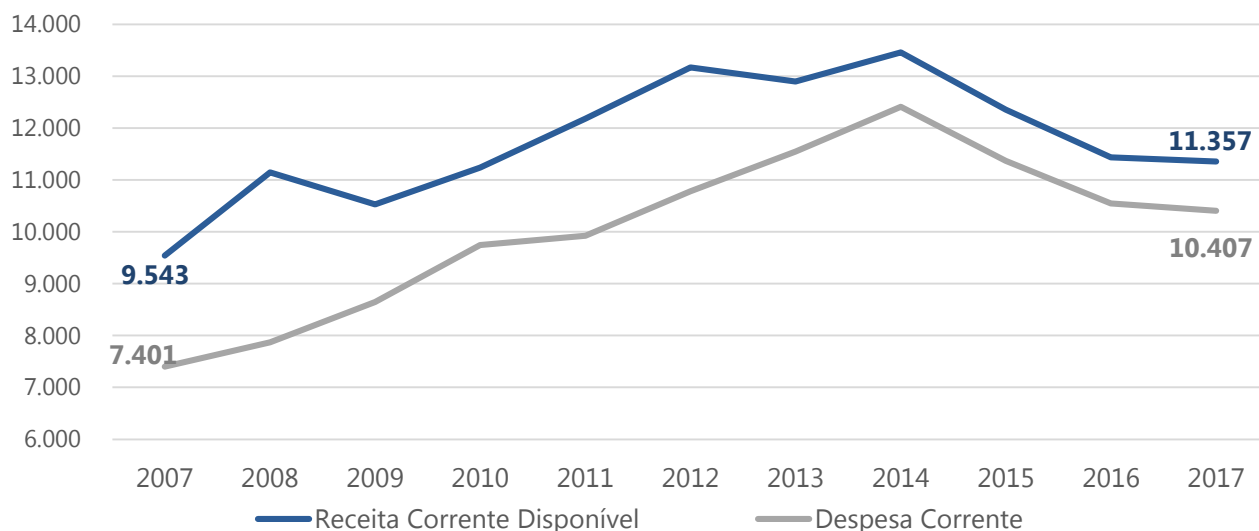
Tabela 1. Informações fiscais do Governo do Espírito Santo – 2007-2017
(em R\$ milhões – a preços constantes / IPCA 2017)

Rubricas	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receita Corrente Disponível (a)	9.542	11.147	10.530	11.242	12.183	13.169	12.901	13.458	12.357	11.439	11.357
Despesa Corrente (b)	7.401	7.870	8.648	9.747	9.922	10.784	11.548	12.408	11.369	10.547	10.407
Resultado Corrente (c)=(a – b)	2.142	3.277	1.882	1.495	2.261	2.385	1.353	1.050	987	893	950
Receita de Capital (d)	271	185	306	276	244	1.303	1.216	1.113	460	328	159
Despesa de Capital (e)	1.768	1.929	2.579	3.014	2.250	2.485	2.797	2.562	1.005	870	904
Receita Total Ajustada (f)=(a+d)	9.814	11.332	10.836	11.518	12.427	14.472	14.117	14.571	12.816	11.767	11.516
Despesa Total Ajustada (g)=(b+e)	9.168	9.799	11.228	12.761	12.172	13.269	14.345	14.970	12.374	11.417	11.312
Resultado Exercício Fiscal (f – g)	645	1.533	-392	-1.243	255	1.203	-228	-400	442	351	205

Nota: o chamado “Resultado do Exercício Fiscal”, apurado a partir da metodologia aqui utilizada e que considera a receita e despesa efetivamente disponíveis, difere do conhecido “resultado primário”, apurado pela Secretaria do Tesouro Nacional e que considera o total das receitas e despesas exceto as financeiras.

Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies / Sistema Findes

Gráfico 2. Receitas e despesas correntes do Governo do Espírito Santo – 2007-2017
(em R\$ milhões – a preços constantes / IPCA 2017))



Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies / Sistema Findes

3. EVOLUÇÃO DA RECEITA

Para entender melhor as informações fiscais do Espírito Santo é fundamental realizar uma análise detalhada das diferentes contas que compõem as receitas e as despesas, reclassificando-as quando necessário. Nesta seção será estudado o comportamento da receita do Governo do Estado nos anos selecionados, abordando os períodos de expansão ou contração, mudanças de rotas ou estratégias, e reflexos da atividade econômica que impactaram diretamente na arrecadação.

A “Receita Total Ajustada”, conforme exposto na tabela 2, consiste na soma das receitas correntes com as receitas de capital, subtraindo as deduções e ajustes das receitas. Os ajustes aqui implantados, seguindo a metodologia adotada por Garson (2010), buscam evidenciar, a partir do conceito da receita disponível, qual era o montante efetivamente disponível ao Governo do Estado para financiar suas despesas correntes e investimentos. Assim, partindo da receita total original dos balanços, são feitos quatro ajustes: (i) dedução das transferências constitucionais, que são os repasses obrigatórios realizados pelo estado aos municípios; (ii) o chamado ajuste do Fundap, que subtrai os financiamentos concedidos e adiciona as receitas dos leilões de dívida do Fundo; (iii) as receitas de contribuições foram descontadas por serem utilizadas para financiar pagamentos previdenciários; (iv) as receitas (e, do outro lado, as despesas) intraorçamentárias também foram deduzidas para evitar dupla contagem. Todos os ajustes e deduções também foram realizados no lado das despesas, uniformizando a análise.

Tabela 2. Composição da Receita Total Ajustada do Governo do Espírito Santo - 2007-2017
(em R\$ milhões – a preços constantes – IPCA 2017)

Rubrica	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receita Total Ajustada (I+II-III)	9.814	11.332	10.836	11.518	12.427	14.472	14.117	14.571	12.816	11.767	11.516
Receitas Correntes (I=a+b+c)	16.236	18.335	17.166	17.905	19.879	20.855	19.462	19.996	18.491	17.072	17.082
Receita Tributária (a)	11.727	13.139	11.867	12.506	13.760	14.095	12.895	12.456	11.704	10.593	10.838
ICMS	10.447	11.758	10.422	10.954	12.143	12.368	11.093	10.543	9.857	8.855	9.045
IPVA	373	422	480	482	498	520	493	513	501	484	482
IRRF	465	466	464	532	557	566	628	677	646	605	614
Outras Receitas Tributárias	442	493	501	538	561	642	681	723	701	649	697
Transferências Correntes (b)	2.663	3.446	3.794	4.199	4.808	5.419	5.287	5.844	4.933	4.659	4.645
FPE	1.037	1.197	1.106	1.125	1.302	1.269	1.288	1.319	1.253	1.409	1.282
SUS ¹	16	15	675	629	607	587	637	658	605	596	611
Fundeb	669	878	949	1.004	1.029	1.077	1.103	1.067	1.004	909	888
Receitas do Petróleo	178	518	379	653	1.114	1.694	1.677	2.149	1.486	999	1.340
Outras Transf. Correntes	764	839	685	787	756	793	581	652	585	747	524
Outras Rec. Correntes (c)	1.846	1.750	1.504	1.200	1.311	1.341	1.280	1.696	1.854	1.820	1.599
Receita Valores Mobiliários	417	485	479	370	397	308	338	375	396	416	319
Contribuições Sociais	267	289	314	332	347	360	388	427	402	375	355
Demais Receitas Correntes ¹	1.162	975	711	498	567	673	555	894	1.056	1.029	925
Receitas de Capital (II)	582	539	545	442	452	1.495	1.309	1.181	514	372	239
Operações de Crédito	186	161	299	263	216	1.252	1.174	1.036	428	308	89
Alienação de Bens	3	5	1	0	3	6	3	3	0	3	6
Transferências de Capital	82	19	6	13	25	44	39	74	30	18	64
Demais Receitas de Capital	311	354	239	165	208	192	93	69	56	44	80
(-)Deduções/Ajustes (III)	7.004	7.542	6.874	6.828	7.903	7.878	6.654	6.606	6.189	5.676	5.805
(-)Transf. Constitucionais ²	2.951	3.331	3.045	3.178	3.556	3.648	3.317	3.226	3.032	2.671	2.725
(-)Receita Intraorçamentária	1.503	1.446	1.524	1.636	1.818	1.941	2.076	2.287	2.203	2.232	2.364
(-)Receita Contribuições Sociais	267	289	314	332	347	360	388	427	402	375	355
(-)Ajuste Fundap	2.283	2.476	1.990	1.683	2.182	1.929	873	666	552	398	361

¹ a partir de 2009 as Receitas de Serviços de Saúde, que antes se enquadravam em "Demais Receitas Correntes", passaram a compor a rubrica da receita do SUS.

² a partir de 2012 as Transferências Constitucionais deixaram de ser contabilizadas como despesa de "Transferências Correntes" e passaram a contar como Dedução da Receita.

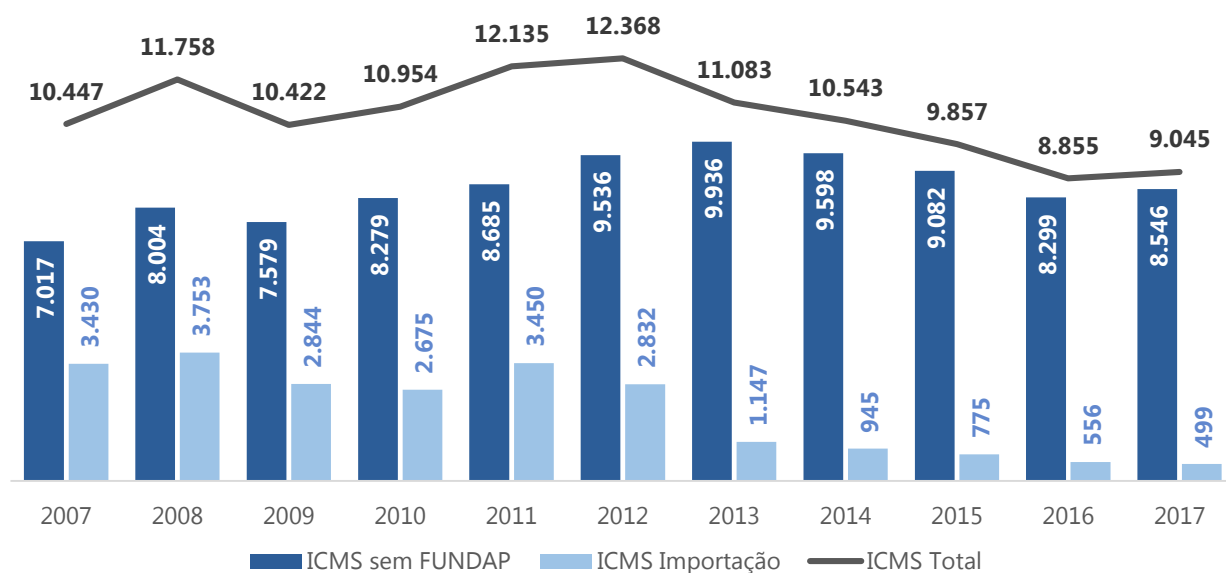
Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies / Sistema Findes

3.1. TRIBUTOS

A principal origem de receitas públicas são os tributos. Entre 2007 e 2017, as receitas tributárias corresponderam, em média, a 67% da receita corrente do estado. Essa categoria de receita é composta por impostos, taxas, e contribuições, em que o grande destaque é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que respondeu, em média, por 87% das receitas tributárias capixabas no período. O ICMS é um imposto bastante responsivo à atividade econômica, ou seja, em momentos de economia aquecida e em crescimento, a arrecadação de ICMS aumenta, caso contrário, é provável que haja redução no montante.

O total arrecadado com os tributos teve uma variação bastante positiva durante quase toda a década de 2000, tendo sofrido uma forte queda em 2009, quando da crise financeira mundial. No entanto, já no ano seguinte recuperou-se a tendência de crescimento, que perdurou até 2012. Foi em 2013 que as receitas tributárias do estado começaram a cair de forma mais duradoura, primeiramente por influência da alteração do ICMS Importação, cuja alíquota foi reduzida de 12% para 4%, impactando também no Fundap. Posteriormente, a partir de 2014, a crise econômica nacional afetou a atividade e o consumo, reduzindo o ICMS e as receitas tributárias. Só houve alguma recuperação em 2017, quando a economia voltou a crescer – mas, mesmo assim, ainda atingindo níveis muito inferiores aos de 2012.

Gráfico 3. Composição das receitas do ICMS no Espírito Santo – (em R\$ milhões – a preços constantes / IPCA 2017)



Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies / Sistema Findes

Em uma análise comparativa com os demais estados brasileiros, o dado consolidado pela Secretaria do Tesouro Nacional mostra que entre 2007 e 2017 o Espírito Santo foi o único estado do Brasil em que houve variação real negativa na arrecadação do ICMS total, com queda de -12%. Considerando toda a região sudeste houve evolução de positiva de 18%, enquanto no total do Brasil a alta foi de 32%. Estados como Pernambuco e Santa Catarina, que saíram de patamares próximos ao capixaba em 2007, tiveram altas de 48% e 58%, respectivamente, no período.

No entanto, é importante destacar que, em função do mecanismo do Fundap, na prática a arrecadação do ICMS total não era a que de fato ficava nos cofres do Estado capixaba. Assim, na tabela 3 também foi incluída uma linha que considera a arrecadação do ICMS total ajustada, descontando os 8% do ICMS Importação destinados aos financiamentos para as empresas importadoras. Sob essa ótica, a variação do ICMS capixaba entre 2007 e 2017 teve um crescimento de 7%.

Em relação ao ICMS total per capita, em 2017 o Espírito Santo ocupou a oitava colocação entre os estados brasileiros, somando R\$ 2.306 arrecadados por habitante. Esse valor é -9% menor do que o mesmo indicador para a região sudeste e 7% maior do que o resultado para o Brasil. Quando considerado apenas o ICMS já descontado dos valores do Fundap, o valor per capita ficou em R\$ 2.169 para o Espírito Santo.

Tabela 3. Receita de arrecadação do ICMS, 2007-2017
(em R\$ milhões - a preços constantes / IPCA 2017)

UF / Região	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	ICMS 2017 per capita (R\$)	Varição ICMS 2007 a 2017 (%)
ES	10.581	11.902	10.866	10.712	12.362	12.589	11.327	10.930	10.344	9.068	9.263	2.306	-12%
ES sem Fundap	8.149	9.243	8.517	9.162	9.823	10.471	10.314	9.910	9.337	8.483	8.711	2.169	7%
MG	34.800	39.464	36.406	41.814	42.192	43.817	46.343	46.367	41.514	43.105	46.672	2.210	34%
RJ	28.208	30.320	31.114	35.377	36.323	34.762	40.792	38.615	36.139	32.736	32.570	1.948	15%
SP	113.746	126.435	127.994	141.983	155.558	148.803	157.145	148.755	137.833	129.518	132.259	2.933	16%
Sudeste	187.336	208.121	206.381	229.887	246.435	239.971	255.606	244.666	225.831	214.426	220.764	2.539	18%
PE	9.748	10.555	11.185	12.936	14.333	14.471	15.092	15.331	14.047	14.199	14.466	1.527	48%
SC	12.281	13.504	13.893	15.943	18.071	17.362	18.060	19.097	17.582	17.418	19.381	2.768	58%
Outros Estados	128.125	142.618	141.780	157.164	165.058	175.113	186.581	190.913	181.556	180.237	190.973	1.832	49%
Brasil	337.490	374.798	373.239	415.930	443.896	446.917	475.340	470.008	439.016	426.280	445.585	2.146	32%

Nota: os valores referentes às receitas do ICMS diferem em relação ao constante na Tabela 2 e Gráfico 3, por serem oriundos de fontes diferentes. No entanto, a magnitude e a proporção dos valores são semelhantes, o que permite a comparação.

Nota 2: a linha "ES sem Fundap" considera a arrecadação do ICMS Total do Espírito Santo, descontando 2/3 do montante do ICMS Importação (que correspondem a 8 dos 12 p.p. de ICMS que originam essa receita e que são direcionados para financiamentos por parte das empresas importadoras).

Fonte: Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), Sefaz/ES e IBGE. Elaboração: Ideies / Sistema Findes

3.2. TRANSFERÊNCIAS

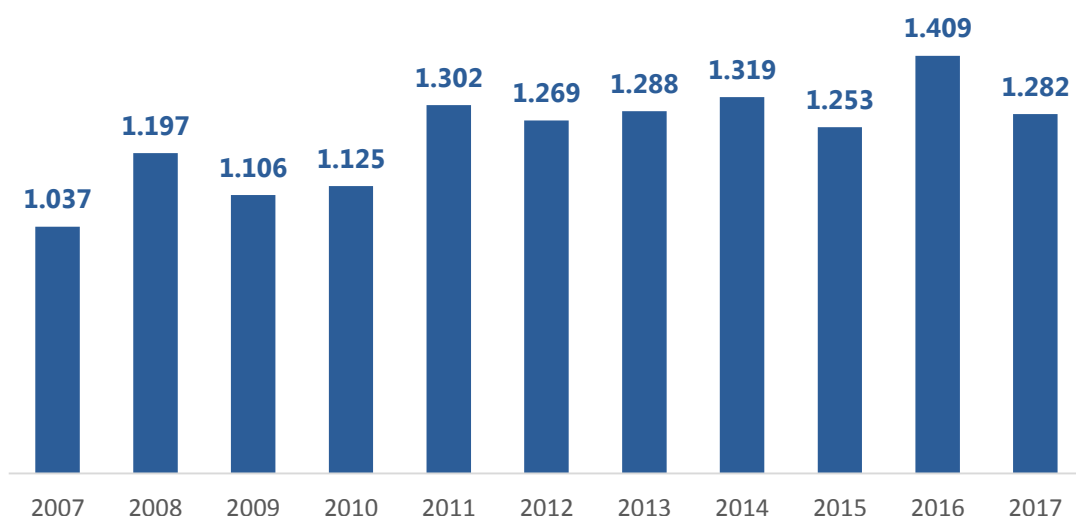
Outro importante componente da arrecadação são as transferências. Estes recursos vêm do Governo Federal, em muitos casos por meio de algum mecanismo legal e com destinação específica, como é o caso dos recursos para educação via transferências do Fundeb, e dos recursos para saúde via transferências do SUS. Na

média do período, as transferências representaram 24% das receitas correntes, chegando aos seus maiores níveis nos anos de 2012 a 2014.

Várias importantes fontes de receitas compõem a categoria das transferências correntes. Uma delas, de relevante peso no orçamento estadual, é a do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Este fundo consiste em um repasse da União para os estados e Distrito Federal, e seus recursos provêm de 21,5% da arrecadação federal do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Cada unidade da federação tem um coeficiente de participação, determinado a cada ano. No caso do Espírito Santo este coeficiente foi de 1,50% por muitos anos, até uma alteração da metodologia de cálculo em 2016, quando houve aumento para 2,08%. Em 2017 chegou a 2,32%, em 2018 a 2,40% e em 2019 será de 2,39%. Do total destinado a cada estado são descontados 20% para formação do Fundeb e 1% para o PASEP. Desta forma, os 79% restantes que chegam efetivamente aos cofres dos entes podem ser aplicados livremente pelos governos estaduais, já que não há vinculação para utilização destes recursos.

A trajetória de arrecadação do FPE no Espírito Santo foi oscilante nos últimos 10 anos, ora subindo, ora caindo, mas constituindo uma tendência de alta. O ápice dessa receita, já desconsiderando os efeitos da inflação, se deu em 2016, justamente quando houve a alteração do coeficiente de participação do estado.

Gráfico 4. Receitas do Fundo de Participação dos Estados (FPE)
(em R\$ milhões - a preços constantes / IPCA 2017)

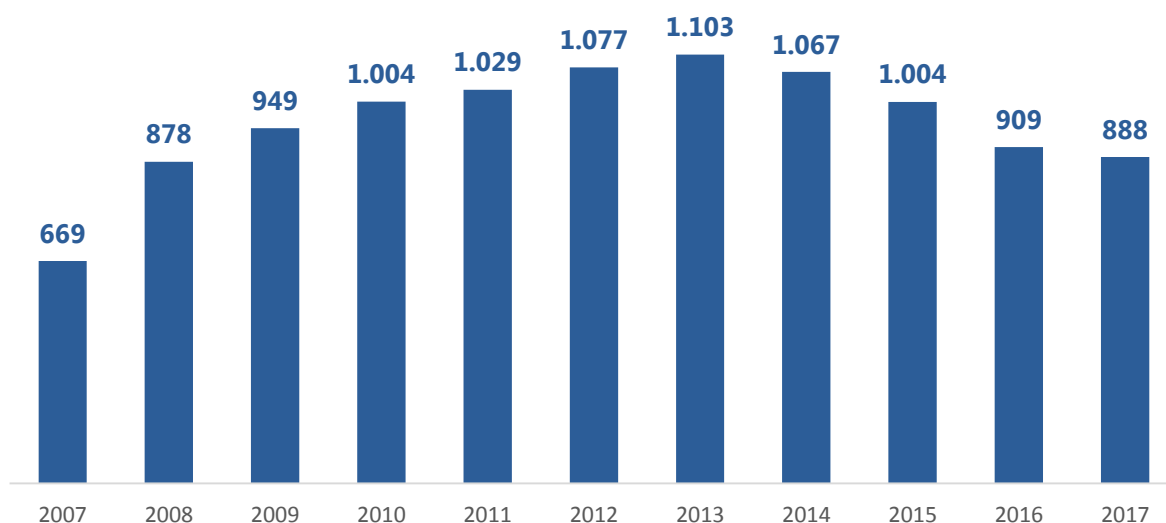


Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies / Sistema Findes

O supracitado Fundeb consiste no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e segundo o Ministério da Educação (MEC) é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, ou seja, composto na prática por um fundo por estado e Distrito Federal, totalizando vinte e sete fundos. Ele é formado, em sua maior parte, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios (como ICMS, IPVA, FPE, FPM, etc.), que contam com parcelas vinculadas à educação, conforme determinado na Constituição Federal. O Governo Federal também contribui com recursos complementares para o Fundeb, que são alocados em favor dos estados que não alcançam com seus próprios recursos o valor mínimo por aluno, definido nacionalmente. Todos os valores que compõem o Fundo são para aplicação exclusiva na educação básica. O Fundeb, que a partir de 2007 substituiu o antigo Fundef, está garantido em lei até o ano de 2020. No entanto, já existem propostas para torná-lo permanente ou para criar novo mecanismo semelhante que venha a substituí-lo e aperfeiçoá-lo.

Os recursos do Fundeb no Espírito Santo, em termos reais, tiveram crescimento até 2013, quando a trajetória passou a ser de redução ano a ano.

Gráfico 5. Receitas do Fundeb – Espírito Santo
(em R\$ milhões - a preços constantes / IPCA 2017)



Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies / Sistema Findes

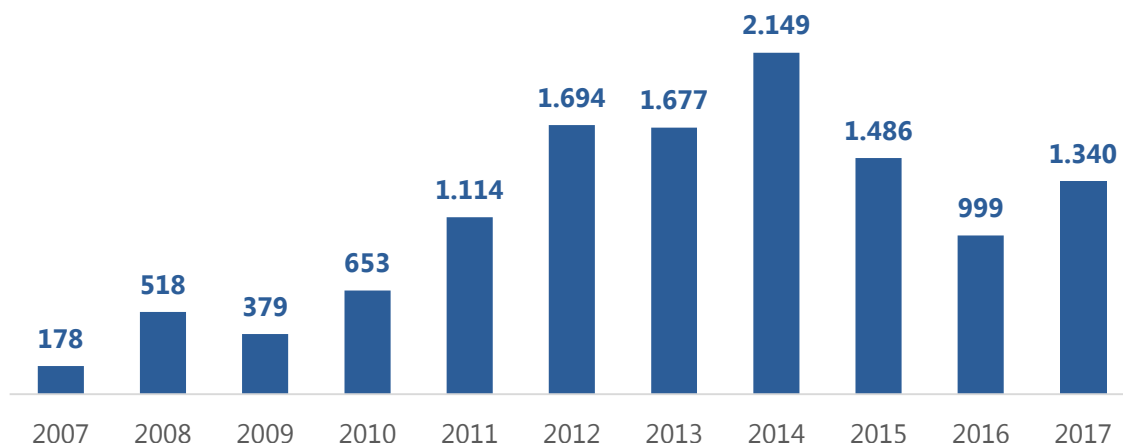
3.3. PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS

Uma outra transferência, que se tornou uma das mais relevantes para a receita do estado nos últimos anos, é a que diz respeito aos royalties e compensações da produção de petróleo. O montante, aqui denominado como receitas do petróleo, engloba os valores referentes às cotas-partes dos royalties de compensação financeira, dos royalties de excedente da produção e das participações especiais.

A trajetória destas receitas mostra o crescimento significativo a partir da década de 2010. O petróleo passou da casa do bilhão de reais em rendimentos para o governo do estado em 2011, alcançando o ápice em 2014, quando chegou a R\$ 2,1 bilhões, em preços constantes. As receitas derivadas da produção desta commodity tem uma característica volátil, por depender não só do nível de produção, mas também da variação do preço internacional do petróleo, que é cotado em dólar, bem como da própria taxa de câmbio.

O preço do barril de petróleo sofreu forte queda na crise de 2009, o que impactou as receitas capixabas. Entre os anos de 2011 a 2014 houve um período de preços internacionais mais elevados. Uma nova queda dos preços, em 2015, diminuiu o montante de royalties e participações especiais recebidos, que só voltaram a se recuperar em 2017 e 2018³.

Gráfico 6. Receitas do Petróleo – Governo do Estado do Espírito Santo
(em R\$ milhões – a preços constantes / IPCA 2017)



Nota: valor referente a Royalties + Participações Especiais

Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies / Sistema Findes

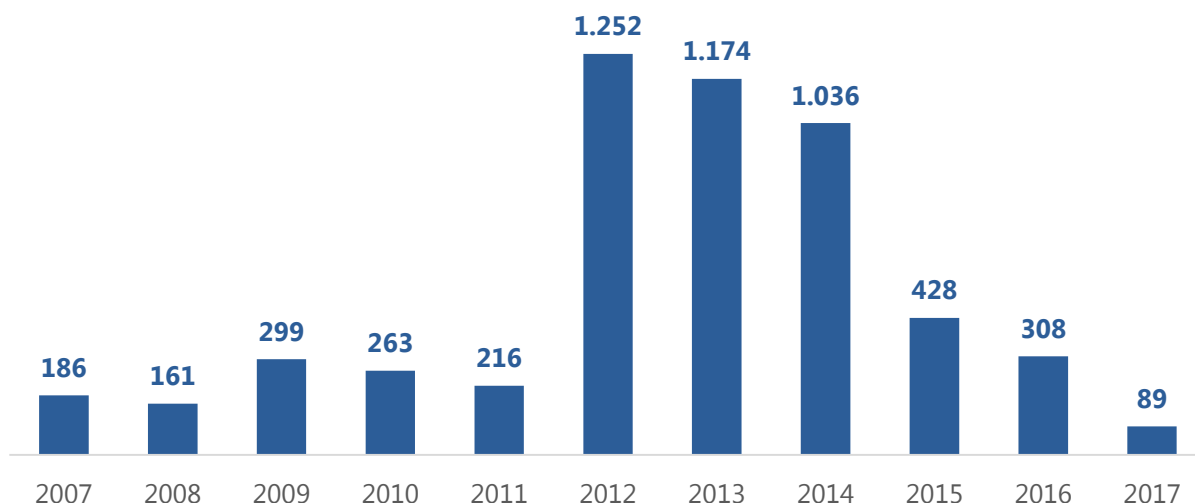
³ Para um diagnóstico mais detalhado do setor, ver o Anuário da Indústria de Petróleo no Espírito Santo, publicação do Ideies disponível em www.ideies.org.br.

3.4. RECEITAS DE CAPITAL

Na análise das receitas de capital, observam-se dois momentos distintos na estrutura orçamentária recente do Espírito Santo. O principal componente deste tipo de receitas tem sido as operações de crédito, ou seja, operações de empréstimos ou financiamentos que são tomados de maneira ativa pelo Governo para, via de regra, financiar investimentos públicos.

O comportamento das receitas de operação de crédito foi relativamente constante até 2011. No entanto, nos anos seguintes, o Estado mudou a estratégia, ampliando as operações de crédito, que alcançaram patamar bilionário no período 2012-2014. No triênio seguinte, do mencionado ajuste fiscal de 2015-2017, as operações de crédito foram reduzidas para o patamar anterior, alcançando o valor mínimo em 2017, com R\$ 89 milhões.

Gráfico 7. Receitas de Operações de Crédito, em R\$ milhões - a preços constantes / IPCA 2017



Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies / Sistema Findes

Esses três momentos diferentes de comportamento das receitas de capital e operações de crédito se correlacionam às estratégias de financiamento de investimentos adotadas em cada um deles. Isso será mais bem aprofundado nas próximas sessões, com o detalhamento das despesas e dos investimentos estaduais.

4. EVOLUÇÃO DA DESPESA

Na análise das despesas estaduais, verificou-se a manutenção da tendência de aumento dos gastos públicos, já observada desde 2002, e apontada por Garson (2010) como uma mudança estrutural baseada na ampliação da oferta de serviços públicos e dos investimentos:

“Esse capítulo avaliou o desempenho fiscal do Governo do Estado do Espírito Santo no período 2002-2008, destacando as políticas que permitiram expandir a prestação de serviços e garantir um montante crescente de investimentos. (...) a expansão foi viabilizada pelo substancial crescimento das receitas próprias, conjugado à política adotada, que impediu que os recursos adicionais se traduzissem inteiramente por expansão de despesas permanentes”. (GARSON, 2010. p. 348)

A trajetória das despesas só se alterou a partir de 2015, como consequência da crise econômica que impactou fortemente a arrecadação e ensejou a realização de um ajuste fiscal mais contundente.

A despesa total ajustada, conforme exposta na tabela 4, considera a soma das despesas correntes e das despesas de capital, subtraindo-se as deduções/ajustes da despesa. Essas deduções consistem na retirada dos valores de contribuições sociais, despesas intraorçamentárias e ajustes referentes ao Fundap, como foi feito na análise das receitas. Além disso, as despesas correntes estão apresentadas sem a contabilização das transferências constitucionais, também descontadas no lado das receitas.

As despesas correntes compuseram, na média do período analisado, 78% da despesa total enquanto as despesas de capital corresponderam aos outros 22%. A trajetória das despesas correntes foi de aumentos ano a ano, entre 2007 e 2014, acumulando uma alta real de 64% nesse intervalo. Já entre 2014 e 2017 houve queda acumulada de -13%.

Tabela 4. Composição da despesa total ajustada – Governo do Espírito Santo
(em R\$ milhões - a preços constantes - IPCA 2017)

Rubrica	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Despesa Total Ajustada (I + II - III)	9.168	9.799	11.228	12.761	12.172	13.269	14.345	14.970	12.374	11.417	11.312
Despesas Correntes¹ (I = a + b + c)	9.224	9.656	10.475	11.724	12.091	13.089	14.018	15.126	13.977	13.153	13.127
Pessoal² (a)	6.704	6.758	7.319	8.237	8.526	9.007	9.647	10.363	9.568	9.123	9.033
Ativos	3.040	3.479	3.488	3.904	4.146	4.351	4.636	4.894	4.482	4.074	3.917
Inativos e Pensionistas ²	1.772	1.740	1.842	2.010	2.119	2.228	2.403	2.492	2.430	2.435	2.553
Outras Despesas de Pessoal	1.892	1.539	1.988	2.323	2.261	2.427	2.608	2.977	2.655	2.613	2.563
Juros e Encargos (b)	254	246	227	215	217	215	249	303	332	324	289
Outras Despesas Correntes^{1 2} (c)	2.266	2.652	2.930	3.272	3.348	3.867	4.121	4.459	4.077	3.707	3.805
Transf. Voluntárias a Municípios	90	101	104	169	139	161	142	126	73	57	46
Demais despesas correntes	2.176	2.551	2.825	3.102	3.209	3.706	3.980	4.333	4.004	3.650	3.758
Despesa de Capital (II)	3.999	4.341	4.569	4.697	4.432	4.414	3.669	3.228	1.557	1.268	1.266
Investimentos	1.364	1.549	1.919	2.450	1.742	1.590	1.824	2.268	679	557	653
Inversões financeiras	2.270	2.413	2.253	1.917	2.332	2.147	1.458	684	601	440	379
Amortização da Dívida	365	378	398	329	358	677	388	277	277	272	233
(-) Deduções/Ajustes da Despesa (III)	4.055	4.198	3.817	3.659	4.351	4.233	3.343	3.384	3.159	3.005	3.081
(-) Receita de Contribuições Sociais	267	289	314	332	347	360	388	427	402	375	355
(-) Despesas Intraorçamentárias	1.505	1.432	1.512	1.645	1.822	1.944	2.082	2.291	2.206	2.232	2.364
(-) Concessão de Empréstimos – Fundap	2.231	2.412	1.990	1.683	2.182	1.929	873	666	552	398	361
(-) Outras Despesas Correntes Fundef/b sobre leilão Fundap	52	65	0	0	0	0	0	0	0	0	0

¹ a partir de 2012 as transferências constitucionais deixaram de ser contabilizadas como "Outras Despesas Correntes" e passaram a contar como Dedução da Receita. Desta forma, os valores foram previamente subtraídos das despesas correntes entre 2007 e 2011, para uniformizar a comparação.

² para os anos entre 2007 e 2010 as despesas com aposentados e pensionistas originalmente enquadradas em "Outras Despesas Correntes" foram aqui reclassificadas para despesas de "Pessoal - Inativos e Pensionistas", para uniformizar a comparação.

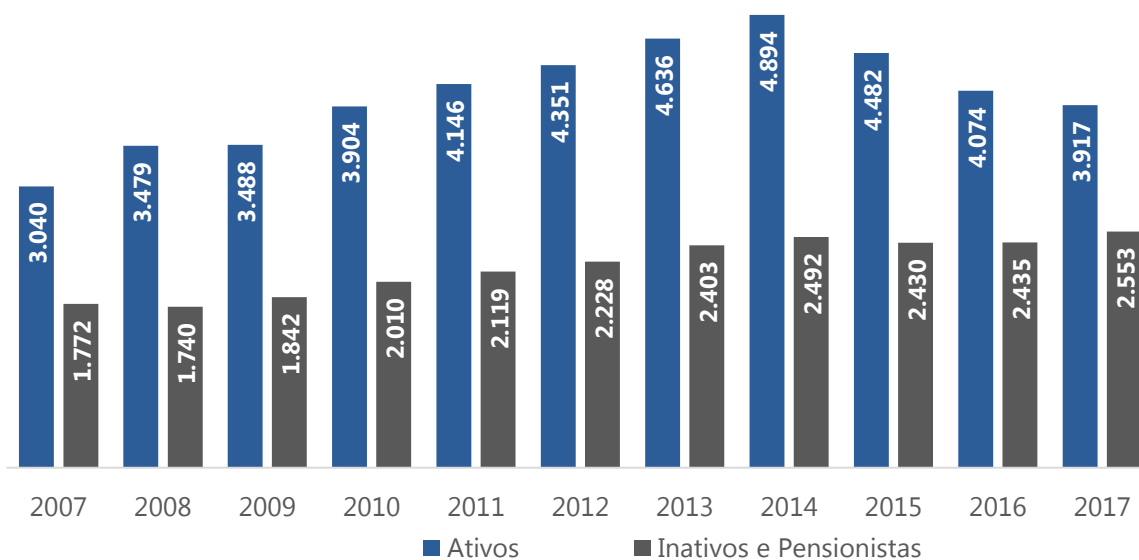
Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies / Sistema Findes

Essa trajetória foi bastante influenciada pelo principal componente das despesas correntes, a conta de Pessoal que responde por 70% do total. A despesa com pessoal se elevou em 55% entre 2007 e 2014 e reduziu 13% entre 2014 e 2017. Essas variações são explicadas pela composição do quadro de pessoal do Governo do Estado, conforme analisado na seção 4.1.

Os números das despesas com pessoal mostram diferenças na evolução dos gastos com os ativos e com os inativos/pensionistas. O primeiro grupo cresceu 61% entre 2007 e 2014, acima, portanto, do crescimento médio da despesa com pessoal, e precisou ser cortado mais fortemente no período entre 2014 e 2017, com queda de -20%. O dispêndio com inativos e pensionistas cresceu de forma menos acentuada no primeiro período, alta de 41%, entretanto, foi a única linha da tabela 4 em que se verificou aumento dos gastos no período entre 2014 e 2017, subindo 2%. Vale frisar que esse comportamento tem a ver com a tendência de aumento dos custos com inativos, consequência do processo de envelhecimento e aumento da

expectativa de vida da população, bem como da característica de crescimento vegetativo desta conta, visto que o governo não tem meios para cortar essas despesas de maneira direta.

Gráfico 8. Gastos com pessoal do Governo do Espírito Santo
(R\$ milhões – a preços constantes - IPCA 2017)



Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies / Sistema Findes

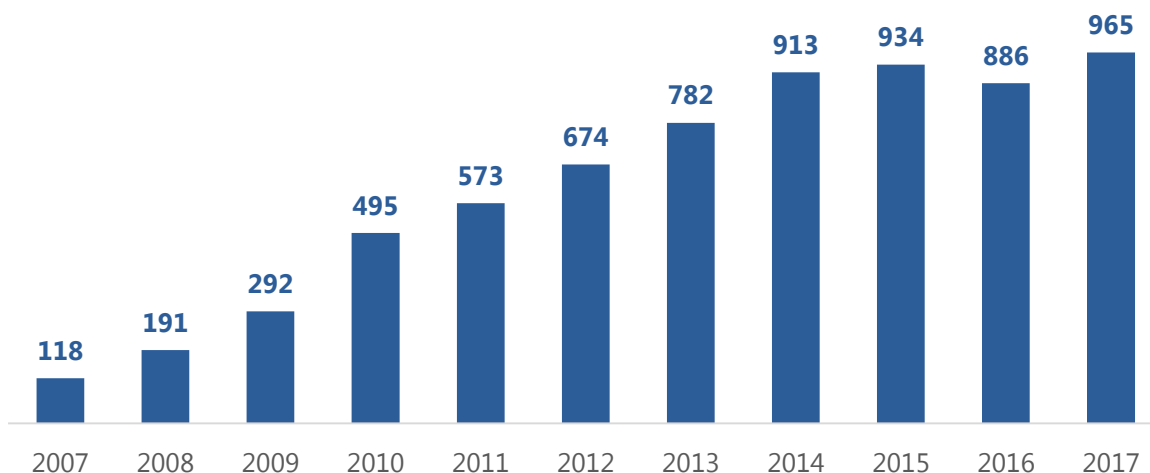
O item juros e encargos corresponde a uma pequena parte da despesa corrente, cerca de 2%. A sua trajetória, no entanto, foi contrária à da maioria das outras despesas. Entre 2007 e 2012, os juros e encargos reduziram, explicado pela queda do endividamento do estado. A partir de 2013 essa despesa começou a aumentar, o que está relacionado ao crescimento das operações de crédito e do endividamento do estado. Apenas em 2017 houve novo recuo nos desembolsos com juros e encargos.

A rubrica que engloba outras despesas correntes seguiu a tendência de elevação de montantes até 2014, com posterior declínio. Dentro dessas despesas (líquidas das transferências constitucionais) estão contidas as transferências voluntárias aos municípios, que também sofreram cortes significativos a partir de 2015. Além delas, destacam-se, ainda, outras despesas com: material de consumo, outros serviços de terceiros – pessoas jurídicas, e transferências a instituições privadas. No caso das transferências para instituições privadas sem fins lucrativos⁴,

⁴ As transferências para entidades privadas sem fins lucrativos se concentram, em sua maior parte, na área da saúde, na forma de repasses de recursos a hospitais. Também há repasses a entidades de educação e assistência social - como Conselhos de Escola, Apae e Pestalozzi - dentre outros.

houve um aumento de 718% entre 2007 e 2017, saindo de R\$ 118 milhões para R\$ 965 milhões, que aconteceram, principalmente, na forma de convênios. Apenas em 2016 foi registrada uma queda no montante destinado à essas transferências, mas com posterior crescimento em 2017.

Gráfico 9. Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
(em R\$ milhões - a preços constantes / IPCA 2017)



Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies / Sistema Findes

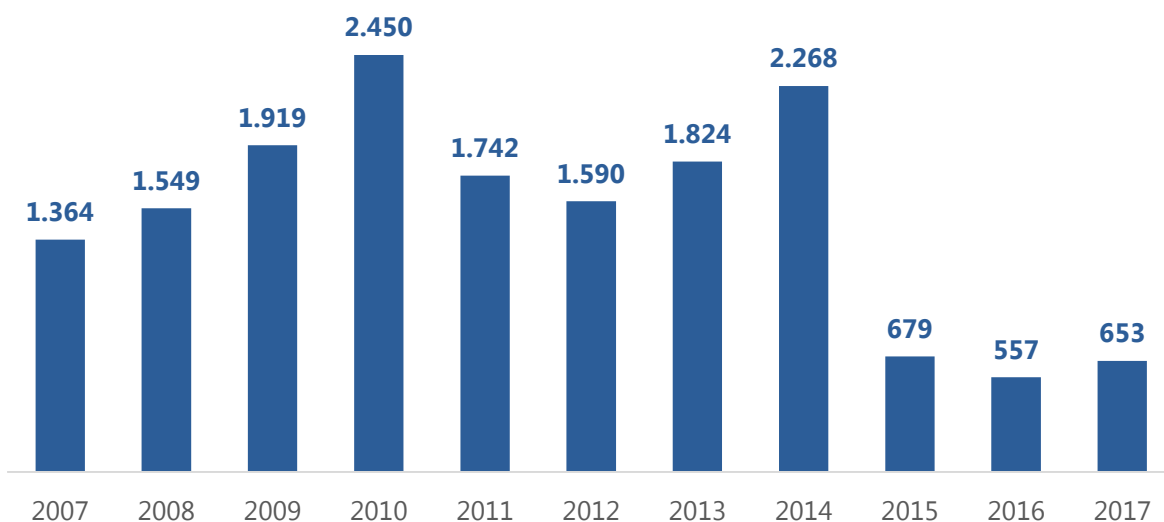
As despesas de capital, por sua vez, englobam os gastos com os investimentos, as inversões financeiras e a amortização da dívida. A trajetória das despesas de capital foi ascendente entre 2007 e 2010, puxada pelo crescimento dos investimentos. Era na rubrica de inversões financeiras que se enquadravam os financiamentos concedidos via Fundap. Com a redução do mecanismo em 2012, essas despesas despencaram a partir de 2013, ajudando a derrubar, também, o montante total das despesas de capital.

No tocante à importante conta dos investimentos, é possível observar uma trajetória em linha com os ciclos eleitorais: redução de ritmo no ano inicial de novos governos e uma aceleração nos anos seguintes, com ápice no quarto ano, momento de realização de novas eleições. No período analisado, os investimentos do Governo do Estado tiveram forte alta em 2007-2010. Em 2011, ano de troca do poder executivo, o nível de investimentos reduziu, mas em 2013 e 2014 voltou a acelerar fortemente. Em 2015, com nova troca de governo e mudança de orientação para um ajuste fiscal, houve a escolha por reduzir o endividamento e a contratação de novas operações de crédito e reverter os déficits dos anos anteriores, o que ensejou uma

forte restrição nos investimentos. Os anos de 2015 a 2017, como mostra o gráfico 6, foram períodos de investimentos em nível abaixo do histórico recente, ainda sem ensaios de recuperação da média anterior⁵.

Desta forma, as despesas de capital que foram de R\$ 4,0 bilhões em 2007 e tiveram auge de R\$ 4,7 bilhões em 2010, ficaram no patamar de R\$ 1,3 bilhão em 2017.

Gráfico 10. Investimentos do Governo do Estado do Espírito Santo
(R\$ milhões – a preços constantes - IPCA 2017)



Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies / Sistema Findes

A tabela 5 apresenta as despesas do Governo do Estado sob a ótica da função, ou seja, para qual finalidade aquele valor foi gasto. As grandes funções que têm a ver com as principais prestações de serviço dos governos, como saúde, segurança pública e educação, tiveram trajetória de crescimento entre 2007 e 2014, com posterior redução de despesas em 2015 e alguma recuperação a partir de 2016 ou 2017. A função de transporte, que concentra boa parte dos investimentos em infraestrutura, também foi reduzida a partir de 2015. Em 2016 houve outro fato de destaque: a despesa com a função de Previdência Social passou a ser a principal do orçamento do Espírito Santo. A próxima seção detalhará alguns aspectos dos gastos com os servidores inativos.

⁵ Outras informações sobre o financiamento dos investimentos públicos são apresentadas na seção 5.

Tabela 5. Despesas por Função, Governo do Estado do Espírito Santo
(em R\$ milhões – preços constantes – IPCA 2017)

Função	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Previdência Social	1.944	2.298	2.670	2.051	2.286	2.269	2.428	2.616	2.491	2.465	2.641
Saúde	1.532	1.770	1.955	2.194	2.189	2.304	2.518	2.856	2.740	2.431	2.543
Segurança Pública	1.242	1.117	1.140	1.694	1.625	1.861	2.006	2.180	2.075	2.086	2.160
Educação	1.649	1.735	1.894	2.205	2.250	2.298	2.377	2.531	2.078	1.954	1.962
Encargos Especiais	5.990	6.660	5.723	5.446	6.587	3.289	2.153	1.861	1.567	1.314	1.001
Administração	912	499	587	853	871	854	852	932	716	702	691
Direitos da Cidadania	5	11	79	697	528	612	638	615	543	485	518
Transporte	686	786	1.059	1.053	779	892	1.113	1.177	513	479	480
Agricultura	216	221	298	331	271	289	335	407	222	235	276
Ciência e Tecnologia	25	41	51	64	68	72	96	115	76	72	75
Assistência Social	68	135	145	273	246	197	228	300	242	89	63
Cultura	24	35	36	114	93	48	82	118	38	25	31
Desporto e Lazer	41	33	30	88	68	106	160	218	22	30	24
Urbanismo	71	64	90	218	189	208	131	171	48	28	24
Saneamento	2	2	221	212	145	111	295	20	46	44	21
Comunicações	28	45	55	65	46	53	54	47	35	12	12
Outras*	46	118	549	293	251	353	320	327	228	253	225

* a linha "Outras" engloba as funções: Comércio e Serviços, Energia, Essencial à Justiça, Gestão Ambiental, Habitação, Indústria, Judiciária, Organização Agrária, Trabalho.

Fonte: Portal da Transparência e Sefaz/ES. Elaboração: Ideies / Sistema Findes

4.1. ESTRUTURA DO FUNCIONALISMO PÚBLICO E DESPESAS COM PESSOAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000, é um importante marco na história da gestão pública brasileira, tendo estabelecido normas de finanças públicas para os três níveis de governo e para os três poderes, normatizando o planejamento, a execução, a transparência e as possíveis consequências voltadas à responsabilidade na gestão fiscal.

A LRF estabelece, por exemplo, limites de comprometimento de despesas com pessoal, de endividamento e de realização de operações de crédito, todos em relação à receita corrente líquida (RCL). A partir do momento que um determinado ente governamental descumpra esses limites estabelecidos, ele poderá sofrer sanções automáticas que visam restringir novos aumentos de gastos e forçar um reenquadramento aos parâmetros permitidos pela lei.

O indicador da LRF mais comumente repercutido é o que analisa a despesa total com pessoal (que engloba gastos com servidores ativos, aposentados e pensionistas) em relação à receita corrente líquida (DTP/RCL). A legislação estabelece três

limites percentuais para a relação DTP/RCL. No caso das contas do poder executivo estadual, os percentuais estão dispostos na tabela 6.

Tabela 6. Limites de comprometimento - Despesa Total com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida (DTP/RCL) - Poder Executivo Estadual

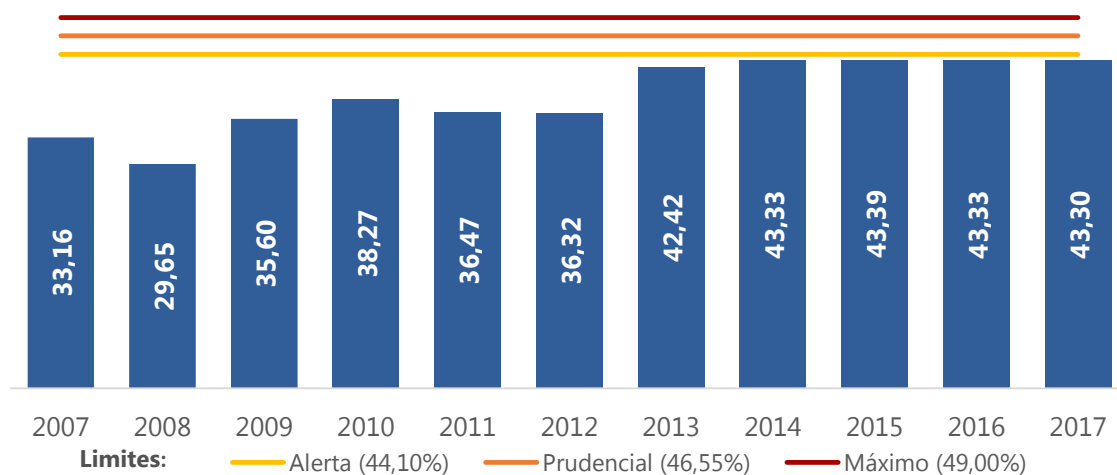
Limites	DTP/RCL (%)
Limite de alerta	44,10%
Limite prudencial	46,55%
Limite máximo	49,00%

Fonte: Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/2000
Elaboração: Ideies / Sistema Findes

O atingimento do limite de alerta não impõe sanções ao ente, servindo apenas como um indicativo de que é preciso ter cuidado e rever a trajetória de gastos com pessoal. O limite prudencial começa a imputar sanções, como proibição de reajustes salariais, criação de novos cargos, contratação de horas extras e alteração em planos de carreira que impliquem em aumento de despesa. Já quando o limite máximo é estourado o governo sofre as mesmas sanções listadas no limite anterior, além de ficar obrigado a recuar abaixo do limite máximo num prazo de dois quadrimestres. Para isso, o ente governamental poderá reduzir as despesas com comissionados e funções de confiança, exonerar servidores não estáveis e, se necessário, implementar redução de jornada de trabalho e vencimentos de servidores estáveis. Se a redução necessária não for alcançada em dois quadrimestres, aquele governo sofre outras sérias restrições, como a proibição de recebimento de transferências voluntárias e de contratação de operações de crédito.

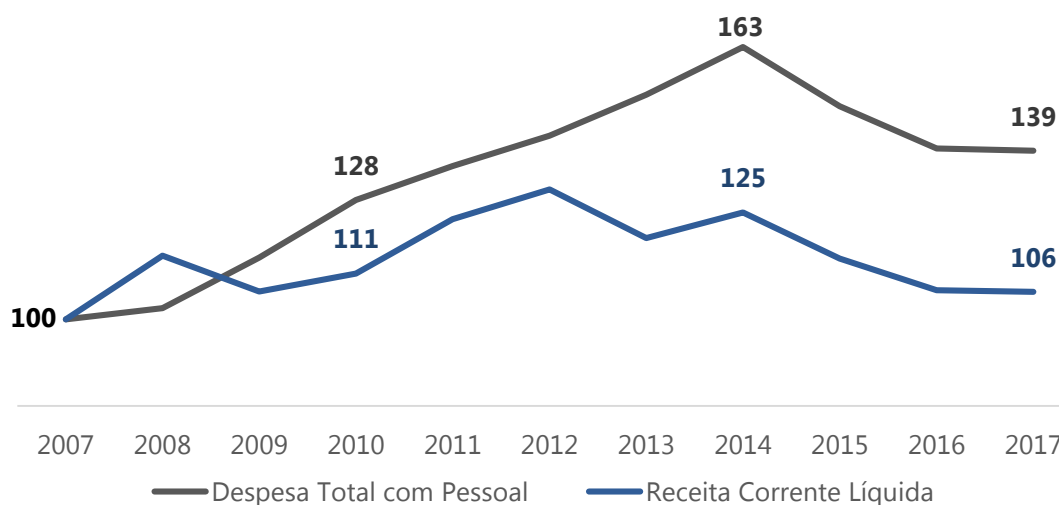
No Espírito Santo, a trajetória da despesa com pessoal do Governo do Estado mostra que, a partir de 2013, houve uma aproximação ao limite de alerta do indicador da LRF, como retratado no Gráfico 11. É possível entender melhor o porquê ao observar o Gráfico 8, que mostra um afastamento das linhas da DTP e da RCL a partir de 2013, com crescimento dos dispêndios e queda da receita. Em 2014, os gastos com pessoal ainda continuaram aumentando, mas a boa recuperação da RCL amenizou a alta do percentual de comprometimento. No período 2014 a 2017, no entanto, a queda na receita corrente líquida foi muito acentuada, de -14,7%, o que levou o Governo do Estado a reduzir as despesas com pessoal nessa exata proporção, também -14,7%. Isso possibilitou manter o percentual de comprometimento em torno dos 43,3% e, portanto, abaixo do limite de alerta.

Gráfico 11. Despesa total com pessoal / receita corrente líquida (%)
Poder Executivo - Governo do Estado do Espírito Santo



Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies / Sistema Findes

Gráfico 12. Evolução da Despesa Total com Pessoal e da Receita Corrente Líquida – Governo do Espírito Santo (Número índice, 2007=100)



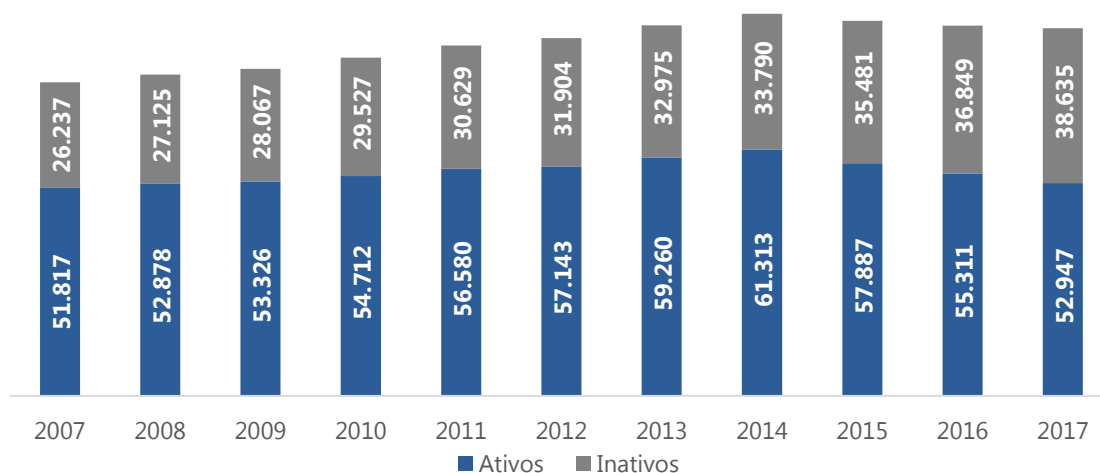
Nota: índice construído sobre valores deflacionados – IPCA/2017

Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies / Sistema Findes

Uma importante análise do comportamento dos gastos com pessoal diz respeito à composição do quadro de funcionários do Governo, entre ativos e inativos.

Os dados mostram que houve crescimento contínuo no número de servidores ativos e inativos entre 2007 e 2014. Conforme visto anteriormente, essa dinâmica foi comportada por uma estrutura de receita também crescente até 2012. Em 2013 houve redução nas receitas do estado, com ligeira recuperação em 2014 e novas quedas de 2015 em diante. Com a demora para reverter a trajetória das despesas, nos anos de 2013 e 2014 houve um maior comprometimento com os gastos com pessoal.

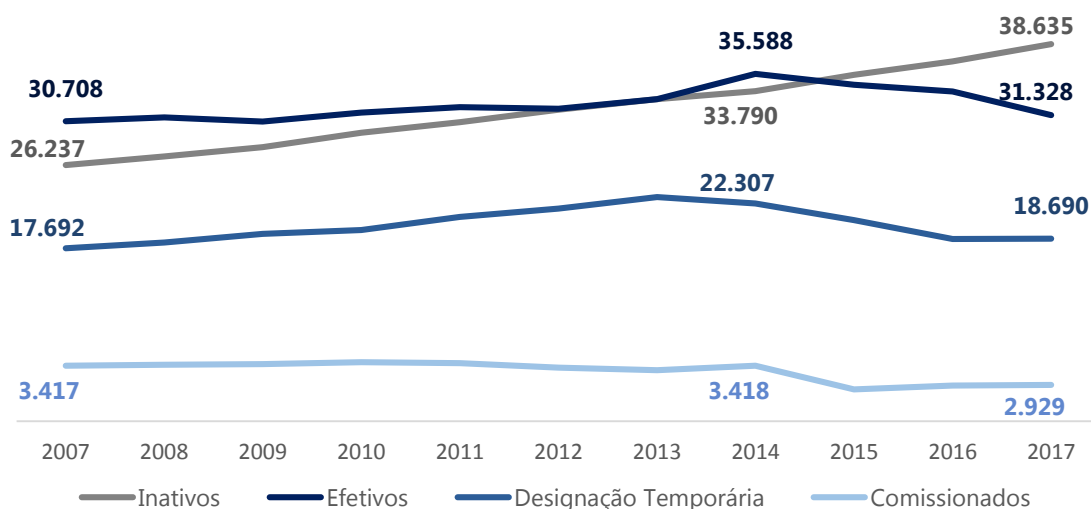
Gráfico 13. Total de Servidores do Governo do Estado do Espírito Santo - Ativos e Inativos



Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies / Sistema Findes

A mudança de trajetória, a partir da redução das despesas em 2015, incluiu o corte no número de funcionários públicos. No período entre 2007 e 2014, houve aumento de 15,9% no número de servidores efetivos, de 26,1% nos servidores em designação temporária, e uma estabilidade nos servidores comissionados. No período seguinte, entre 2014 e 2017, foi reduzido o número de temporários (-16,2%) e comissionados (-14,3%) e não houve reposição total dos quadros efetivos, que ocasionou uma diminuição de -12,0% nessa categoria de servidores. É fundamental destacar o aumento de 28,8% na quantidade de servidores inativos, entre 2007 e 2014, e uma alta ainda mais acentuada, considerando o menor espaço de tempo, de 14,3% entre 2014 e 2017. Esses números evidenciam os desafios previdenciários para o Espírito Santo nos próximos anos.

Gráfico 14. Total de servidores ativos e inativos, por tipo de contratação - Governo do Espírito Santo



Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies / Sistema Findes

5. O FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS

Os investimentos públicos são componentes fundamentais das despesas de um governo, tendo em vista seu direcionamento para melhorias de infraestrutura e de prestação de serviços. A composição das fontes de financiamento se tornam determinantes para a sustentabilidade dos investimentos, como bem apontou Garson (2010). A autora ressalta que os investimentos podem ser financiados a partir de três fontes de recursos: (i) internas, ou seja, receitas próprias do governo a partir de poupanças constituídas por meio de superávits correntes; (ii) externas, via receitas de capital como operações de crédito e transferências intergovernamentais; (iii) via déficits do exercício fiscal.

A tabela 7 analisa essas três fontes para indicar a composição dos investimentos realizados pelo Governo do Estado no período de 2007 a 2017.

Em 2007 e 2008 o governo estadual contou com disponibilidade de recursos internos disponíveis, sendo capaz de realizar bons níveis de investimentos, com capacidade de cobertura com recursos próprios, e ainda assim produzir superávits relevantes nos exercícios, especialmente em 2008. Em 2009 e 2010, anos mais impactados pela crise econômica internacional, houve queda na disponibilidade de recursos internos, mas, ainda assim, optou-se por uma estratégia de atuação contracíclica com aceleração dos investimentos, que acabaram financiados não só por recursos de poupança corrente e de fontes externas, mas também a partir da produção de déficits nos exercícios. Com o término da crise internacional e grande crescimento da receita corrente, em 2011 e 2012 a capacidade de investimento com recursos próprios foi recuperada e os montantes investidos permaneceram em bom nível.

Vale ressaltar, no entanto, que em 2011 se manteve um nível mais baixo de operações de crédito e, assim, também se fez um superávit mais modesto naquele ano. Já em 2012 ocorre o aumento significativo de receitas oriundas de operações de crédito, em montante praticamente equivalente ao superávit praticado.

Entre 2012 e 2014 as despesas correntes tiveram alta de 15,6%, seguindo a trajetória de crescimento, mas as receitas correntes sofreram queda de -4,1%. Isso fez a disponibilidade de recursos internos para investimentos ser reduzida, caindo ao menor nível no período 2007-2017. Ainda assim os investimentos foram ampliados,

sendo financiados, em parte pelas altas receitas mantidas via operações de crédito, e em parte pela produção de déficits fiscais nos anos de 2013 e 2014.

Tabela 7 - Disponibilidade de recursos e financiamento dos investimentos do Governo do Espírito Santo (em R\$ milhões – a preços constantes - IPCA/2017)

Rubricas	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receita Corrente (A)	16.236	18.335	17.166	17.905	19.879	20.855	19.462	19.996	18.491	17.072	17.082
Despesa de Pessoal (B)	6.704	6.758	7.319	8.237	8.526	9.007	9.647	10.363	9.568	9.123	9.033
Outras despesas correntes (C)	2.266	2.652	2.930	3.272	3.348	3.867	4.121	4.459	4.077	3.707	3.805
Transferências Constitucionais (D)	2.951	3.331	3.045	3.178	3.556	3.648	3.317	3.226	3.032	2.671	2.725
Serviço da Dívida (E)	619	624	625	544	575	892	637	580	609	595	522
Inversões Financeiras (F)	2.270	2.413	2.253	1.917	2.332	2.147	1.458	684	601	440	379
Alienação de Bens (G)	3	5	1	0	3	6	3	3	0	3	6
Recursos de Geração Interna disponíveis para Investimentos (H)=A-(B+...+F)+G	1.428	2.562	996	756	1.544	1.301	285	686	605	538	624
Fontes Externas (I)=J+K+L	579	534	544	442	449	1.489	1.306	1.178	514	369	233
Operações de Crédito (J)	186	161	299	263	216	1.252	1.174	1.036	428	308	89
Transferências Intergov. de Capital (K)	82	19	6	13	25	44	39	74	30	18	64
Demais receitas de capital (L)	311	354	239	165	208	192	93	69	56	44	80
Superávit/Déficit do Exercício Fiscal (M)	645	1.533	-392	-1.243	255	1.203	-228	-400	442	351	205
Investimentos no Exercício (N)=H+I-M	1.362	1.563	1.931	2.441	1.738	1.587	1.818	2.264	677	557	653
Capacidade de cobertura de Investimentos com recursos internos (N/H)	105%	164%	52%	31%	89%	82%	16%	30%	89%	97%	96%

Nota: Os valores da receita corrente total, conforme original disponível nos balanços, são diferentes dos expostos na tabela 1 que já continham ajuste metodológico.

Fonte: Sefaz/ES

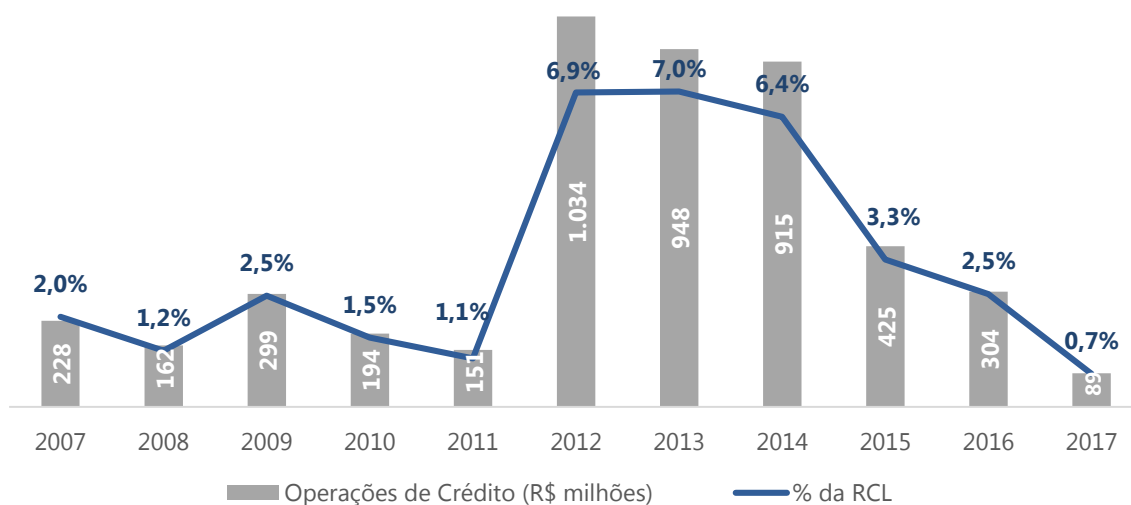
Elaboração: Ideies / Sistema Findes

A partir de 2015 houve a mudança de rota, com o governo fazendo um forte ajuste fiscal que reduziu as despesas correntes e, mesmo com a queda também do lado da receita, foi capaz de manter relativamente estável a disponibilidade de recursos internos para investimentos. Entretanto, a estratégia de investimentos adotada nos três últimos anos analisados foi de redução significativa neste item, com queda na contratação de dívidas via operações de crédito, com o objetivo de se voltar a produzir superávits.

Dois indicadores importantes da LRF se relacionam ao tema dos investimentos públicos: o nível de operações de crédito e o patamar da dívida corrente líquida. Como já foi destacado, o Governo do Estado teve uma elevação das receitas de operações de crédito entre 2012 e 2014. Isso teve a ver com linhas de financiamento disponibilizadas pelo Governo Federal como forma de compensação às perdas derivadas da alteração do mecanismo do Fundap. Segundo os dados do Portal da Transparência do Governo Estadual, grande parte dessas operações de crédito se

deram junto ao BNDES e entraram no escopo do Programa Estadual de Desenvolvimento Sustentável (PROEDES), que visava ampliar investimentos e execução de políticas públicas estratégicas. Mesmo com a ampliação das receitas de crédito, o estado ficou dentro dos limites estabelecidos pela LRF para este tipo de operação, que estão fixados em no máximo 16% da receita corrente líquida.

Gráfico 15 - Montante da receita com Operações de Crédito, em R\$ milhões e em proporção da RCL - Governo do Estado do Espírito Santo



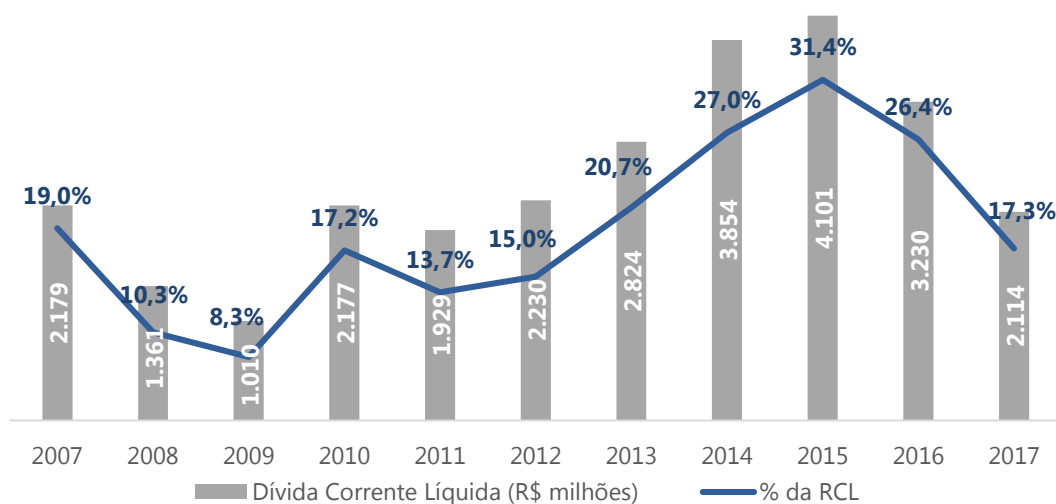
Nota: as Operações de Crédito aqui incluídas são apenas aquelas sujeitas ao limite para fins de contratação, conforme consta nos Relatórios de Gestão Fiscal do Estado.

Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies / Sistema Findes

Um ponto importante sobre as operações de crédito é que elas correspondem a uma contratação de dívida para o Governo do Estado. Desta forma, as contratações de crédito gerarão encargos financeiros para os anos seguintes que não podem ser perdidos de vista, nem de controle.

A LRF também impõe um limite máximo de endividamento equivalente a 200% da RCL. A proporção é generosa, e ainda que alguns estados já a tenham estourado, como foi o caso do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul ao final de 2017, o Espírito Santo tem se mantido dentro do permitido. Mas, na história recente, se destaca o aumento do endividamento capixaba, sobretudo no período 2012-2015, em que as operações de crédito se ampliaram fortemente.

Gráfico 16 - Dívida Corrente Líquida, em R\$ milhões e em proporção da RCL



Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies / Sistema Findes

6. CONCLUSÃO

Este estudo analisou a evolução das receitas, das despesas e do desempenho fiscal do Governo do Estado do Espírito entre os anos de 2007 e 2017. Nesse período, a economia capixaba foi impactada pela crise internacional em 2009, por questões locais em 2012 e 2013, e pela crise nacional em 2015 e 2016.

Este trabalho deu continuidade a análise realizada por Garson (2010), e com isso, foi possível tirar conclusões sobre a trajetória das finanças públicas do estado no intervalo temporal entre 2002-2017.

No contexto do trabalho de fortalecimento institucional iniciado em 2003, o Espírito Santo evoluiu significativamente na sua capacidade de geração de receita no período analisado. Houve percalços de quedas da receita em 2009 e 2013, mas revertidos nos anos seguintes, enquanto a partir de 2015 a crise econômica impactou as finanças estaduais de maneira mais duradoura, impondo uma necessidade de revisão da estrutura de gastos públicos até então vigente.

Em relação aos gastos públicos os números mostram que o estado teve uma trajetória de permanente alta entre 2003 e 2014, o que teve a ver com o fortalecimento e ampliação de serviços públicos. Alguns dados ilustrativos de áreas chaves mostram resultados importantes: o Espírito Santo reduziu sua taxa de homicí-

dios em -37,2% entre 2006 e 2016 ⁶, período no qual a taxa nacional teve alta de 14,0%⁷; a nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para o ensino médio da rede estadual de ensino saiu de 3,1 em 2005 para 4,1 em 2017, levando o estado para as primeiras posições do ranking nacional ⁸ e registrando o melhor desempenho entre as unidades da federação nas últimas edições do teste internacional Pisa (2015) e da Prova Brasil (2017); na saúde o Espírito Santo alcançou em 2017 a menor taxa de mortalidade infantil do país e a segunda maior expectativa de vida ao nascer⁹.

A trajetória de ampliação das despesas precisou sofrer uma reversão a partir de 2015, para responder de maneira adequada à redução das receitas. A estrutura de despesas permanentes começou a ser revista, inclusive com redução do número de funcionários públicos, além de forte retração nos investimentos.

O ajuste fiscal iniciado em 2015 evidenciou pontos importantes da administração pública estadual, como a grave situação da Previdência Social – problema que também atinge o país. A recuperação da economia iniciada em 2017, que já impactou em ligeira recuperação da arrecadação, não deverá, no entanto, ser suficiente para possibilitar a total recuperação dos níveis de investimentos pré-recessão, ao menos no curto prazo.

Um debate sobre a importância das reformas estruturais está posto e se mostra urgente em âmbito nacional e local. Uma reforma da Previdência que inverta a trajetória insustentável e deficitária do setor; reformas administrativas que racionalizem e tornem mais eficiente a gestão pública; reforma tributária que diminua ou ao menos simplifique a carga de impostos; reformas microeconômicas que ajudem a melhorar o ambiente de negócios; atração e ampliação dos investimentos privados, sobretudo na área de infraestrutura, dentre outros.

⁶ Segundo dados da Secretaria de Estado da Segurança Pública, em 2017 houve aumento no número e na taxa de homicídios no Espírito Santo, influenciados pelo período de paralisação da Polícia Militar ocorrido em fevereiro, mês que concentrou 227 dos 1405 homicídios daquele ano. No entanto, novos números preliminares registrados até novembro de 2018 revelaram que a taxa de homicídios retornava ao seu patamar e trajetória de queda anteriores ao atípico ano de 2017, registrando inclusive a menor taxa de homicídios do estado na série histórica iniciada em 1996.

⁷ Veja mais no Atlas da Violência 2018, publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/180604_atlas_da_violencia_2018.pdf

⁸ Consulte as notas do IDEB no endereço: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/home.seam?cid=2930359>

⁹ Dados referentes à publicação “Tábuas Completas de Mortalidade 2017”, do IBGE. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101628.pdf>

Ao final da grave recessão que atingiu a economia brasileira em 2015 e 2016, causando imensas dificuldades para os estados, o Espírito Santo emergiu como exemplo nacional por ter sido capaz de realizar uma gestão fiscal responsável e eficiente, corroborada pela nota máxima – a única dentre as 27 unidades da federação - recebida na avaliação do Tesouro Nacional referente às contas de 2017¹⁰. Foi um bom recomeço diante dos desafios postos, para hoje e para futuro próximo, que já mostraram serem muito relevantes e nada triviais.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria da Fazenda. Balanço Geral do Estado 2007-2017. Disponível em: <<http://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/balancogeral.php>>. Acesso em: 15 out. 2018.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria da Fazenda. Relatório Resumido da Execução Orçamentária 2007-2017. Disponível em: <<http://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/leirf/index.php>> Acesso em: 15 out. 2018.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria da Fazenda. Relatório de Gestão Fiscal 2007-2017. Disponível em: <<http://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/leirf/index.php>> Acesso em: 15 out. 2018.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Gestão e Recursos Humanos. Boletim Estatístico 2007-2017. Disponível em: <<https://seger.es.gov.br/informacoes-de-recursos-humanos>> Acesso em: 15 out. 2018.

GARSON, S. Gestão fiscal do Espírito Santo 2002-2008: pavimentando o caminho para o crescimento da economia estadual. In: INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. *Espírito Santo: instituições, desenvolvimento e inclusão social*. Vitória, ES, 2010. p. 333-354.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (Brasil). Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 15 out. 2018.

ZORZAL E SILVA, M. Trajetória político-institucional recente do Espírito Santo. In: INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. *Espírito Santo: instituições, desenvolvimento e inclusão social*. Vitória, ES, 2010. p. 29-66.

¹⁰ Publicação “Boletim dos Entes Subnacionais de 2018” disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+finas+dos+entes+subnacionais+vers%C3%A3o+final+2/635d1169-777c-46bf-9e98-dab987e9f6f7>