

Estudo Especial nº 05/2020

Instituto de Desenvolvimento Educacional e Industrial do Espírito Santo

Gestão fiscal do Governo do Estado do Espírito Santo – 2009 a 2019

Rodrigo Taveira Rocha

**Vitória - ES
Dezembro/2020**



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

Autor

Rodrigo Taveira Rocha – Analista de Estudos e Pesquisas

Revisão

Silvia Buzzone Varejão – Gerente de Estudos Econômicos

URL: <https://portaldaindustria-es.com.br/categorias/estudo-especial/arquivos>

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 à 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 2009 a 2019, e busca reproduzir, sempre que possível, as fontes de dados e metodologias empregadas pela autora em seu trabalho original. Esta publicação é uma atualização da versão publicada pelo Ideies em dezembro de 2018¹ que, à época, analisava os dados da gestão fiscal capixaba no período de 2007 a 2017, sendo o presente documento, portanto, mais atualizado com os dados referentes até o ano de 2019.

É importante contextualizar como a economia se comportou nesses últimos 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 deram 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 (queda de -0,1%). O Espírito Santo, como historicamente costuma acontecer, teve seu PIB afetado em maior magnitude

¹ Disponível em: https://portaldaindustria-es.com.br/system/repositories/files/000/000/036/original/Estudo_Especial_N.2_Gestao_Fiscal_2018.pdf?1550703785

(-6,9%), 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% no PIB daquele ano.

Do mesmo modo, a forte recuperação econômica em 2010 foi ainda mais destacada no estado (crescimento de 15,2%) do que no país (7,5%). O ano seguinte pareceu seguir a tendência, ainda com bom crescimento da economia, tanto a local quanto a nacional.

Em 2012 e 2013 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. O país cresceu 1,9% e 3,0%, respectivamente, enquanto o estado teve retrações de -0,7% e de -0,1%.

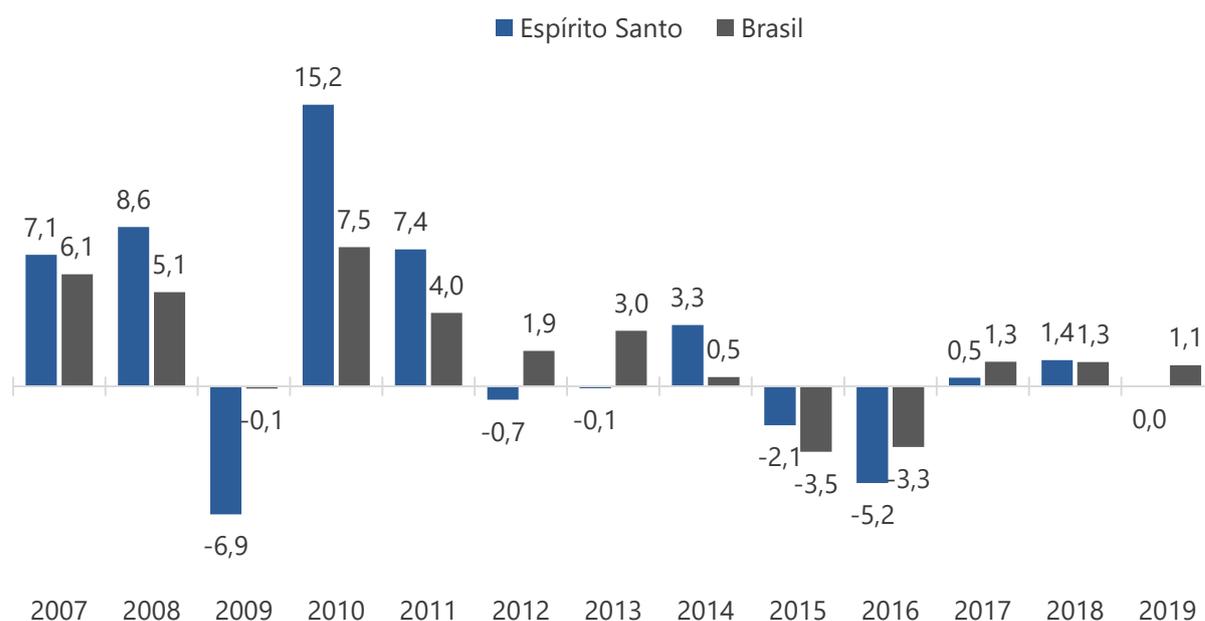
Já em meados de 2014 o Brasil entrou tecnicamente em recessão (quando ocorrem dois trimestres seguidos de queda no PIB) que evoluiu para uma profunda crise econômica, dessa vez por causas internas e relativas à condução errática (nos campos fiscal, monetário e político) do Governo Federal, derivada da adoção da chamada nova matriz econômica ainda no primeiro governo Dilma. A queda do PIB nacional na ordem de -3,5% em 2015 e de -3,3% em 2016 representou a pior recessão da história do país até então. 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 além das crises política e econômica que atingiam o Brasil, o Espírito Santo passou por eventos internos que trouxeram ainda mais desafios: a crise hídrica entre 2015 e 2017, 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 -5,2% na economia capixaba em 2016.

Em 2017 a evolução do PIB voltou a ser positiva, retirando o país (com crescimento de 1,3%) e o estado (0,5%) da recessão. No entanto, os anos seguintes foram de manutenção de um crescimento modesto. Em 2018 o Brasil repetiu o crescimento de 1,3%, enquanto o do Espírito Santo foi de 1,4%.

Em 2019 um novo episódio de rompimento de barragem, dessa vez em Brumadinho (MG), também afetou negativamente o desempenho da economia capixaba, que acabou tendo crescimento zero, enquanto o Brasil teve alta de 1,1% no seu PIB.

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



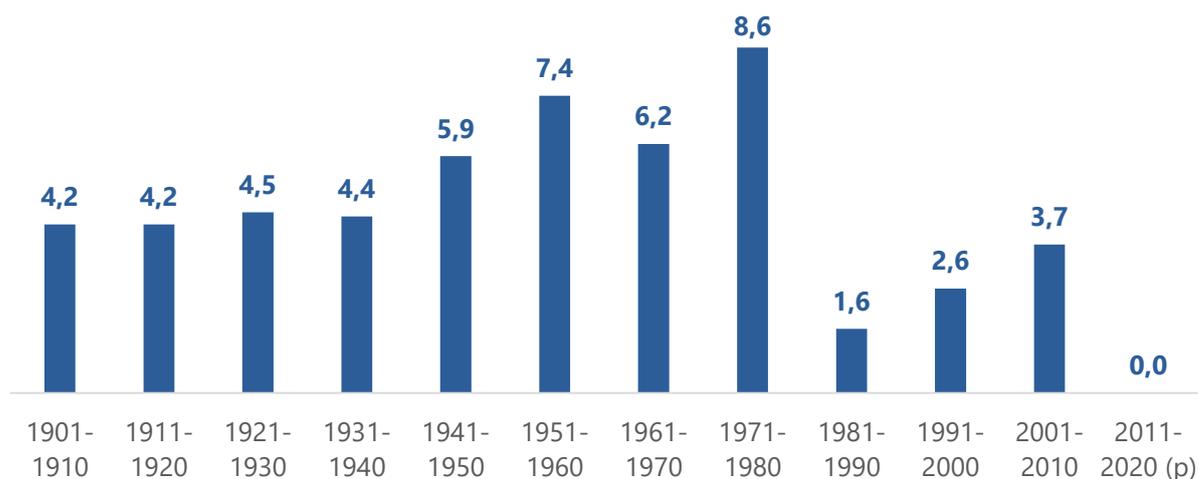
Fonte: IJSN e IBGE. Elaboração: Ideies / Findes

A análise das finanças públicas estaduais se mostra especialmente importante no contexto recente da grave crise econômica enfrentada pelo país (2014-2016), sucedida por anos de baixo crescimento (2017-2019) e que em 2020 sofrerá grande impacto derivado da pandemia de Covid-19, que deverá resultar na maior queda anual do PIB nacional que se tem registro, desde 1900².

Esta década que se encerra em 2020 será a pior em termos de crescimento econômico na história do Brasil. Se a chamada “década perdida”, ocorrida entre 1981-1990 apresentou uma pequena taxa média de crescimento anual de 1,6%, os anos de 2011-2020 deverão se encerrar com um crescimento médio anual zero, podendo até chegar a ser ligeiramente negativo.

² Em julho de 2020 algumas previsões para o crescimento do PIB do Brasil no ano de pandemia do Covid-19 apontavam para: -6,1% (Boletim Focus), -4,7% (Ministério da Economia) e -9,1% (FMI).

Gráfico 2 - Taxas médias reais de crescimento do PIB brasileiro, por década (%)



(p) média projetada para o período 2011-2020, considerando a projeção de crescimento para 2020 do Boletim Focus de 31/07/2020 (-5,6%)

Fonte: Ipeadata. Elaboração: IBRE/FGV e Ideies/Findes

É possível afirmar que desde a Constituição de 1988 e, posteriormente, com o amadurecimento de controles como os implementados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, os estados da federação enfrentam desafios fiscais. Nos últimos anos, com o agravamento do quadro fiscal nacional, que limitou a capacidade de auxílio da União aos entes subnacionais, e com as crises econômicas que limitaram o crescimento da economia e das receitas públicas, o desafio dos estados se tornou ainda maior. O objetivo deste capítulo é analisar detalhadamente os números das finanças públicas e utilizar alguns indicadores, como os da própria LRF, para observar a evolução do Espírito Santo nestes últimos anos, as estratégias de gestão adotadas, a condição em que se encontra o estado na reta final da atual década e trazer algumas reflexões sobre os desafios postos no campo da gestão fiscal estadual para a nova década que se iniciará após a maior crise global das últimas gerações, derivada da pandemia de Covid-19.

2. O DESEMPENHO FISCAL

A análise do desempenho fiscal do Espírito Santo considera os comportamentos das receitas e das despesas públicas, a fim de comparar suas evoluções, tendências e especificidades relacionadas aos 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 2019, ou seja, retirando os efeitos da inflação e apresentando as variações reais do período. O gráfico 3 ajuda a entender o comportamento das receitas e das despesas correntes no período³.

Observando os dados é possível perceber que houve dois períodos em que a receita oscilou e depois se recuperou, sem, no entanto, haver mudança na trajetória das despesas. O primeiro deles foi entre 2008 e 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 Fundap⁴, com leve recuperação em 2014.

A queda da arrecadação sem correção de rota nas despesas resultou em déficits⁵ nos exercícios de 2009/2010 e de 2013/2014.

Um terceiro e mais acentuado momento de queda da receita corrente do estado ocorreu 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. Em 2016 a queda de -9,5% da receita corrente disponível foi acompanhada por redução de -9,4% nas despesas correntes. Em 2017 as diminuições foram de -1,2% e de -1,8%, respectivamente. Foi o período do chamado ajuste fiscal realizado pelo Governo do Estado. Nos anos de 2018 e 2019 houve boa

³ Excepcionalmente na tabela 1 e no gráfico 3 foram inseridas as informações do ano de 2008 para possibilitar uma melhor visualização do impacto da crise de 2009 nas receitas do estado. Nas demais seções os dados apresentados são referentes ao período de 2009-2019, objeto de análise deste capítulo.

⁴ Desde a década de 1970, as empresas importadoras em 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>.

⁵ 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.

recuperação das receitas correntes, com crescimento proporcionalmente menor das despesas, mantendo as finanças públicas equilibradas.

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. Na tabela 1 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, aumentando as despesas de capital, 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 mais 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 significativo corte nas despesas correntes e também nas de capital.

Em 2018 as receitas tiveram boa recuperação e as despesas correntes cresceram de maneira controlada, mas o exercício findou com um déficit de R\$ 55 milhões por conta da aceleração dos investimentos (despesa de capital) após três anos em patamares mais baixos.

Em 2019 o crescimento real de 12,7% da receita corrente, influenciado, sobretudo, pelo recebimento de valores extraordinários retroativos da exploração de petróleo⁶ proporcionaram um resultado corrente e um superávit do exercício fiscal bastante destacados.

⁶ Em 2019 foi assinado um acordo entre o Governo do Espírito Santo, a Petrobras e a Agência Nacional do Petróleo (ANP) que encerrou uma disputa jurídica que se arrastava há anos pela unificação dos campos de produção de petróleo e gás do Parque das Baleias. O Espírito Santo teve direito a receber uma quantia retroativa e uma ampliação, dali em diante, do volume de participações especiais. A maior parcela do recebimento retroativo aconteceu ainda em 2019, com R\$ 911 milhões a título de transferência da União.

Tabela 1 – Informações fiscais do Governo do Espírito Santo – 2008-2019
(em R\$ milhões*)

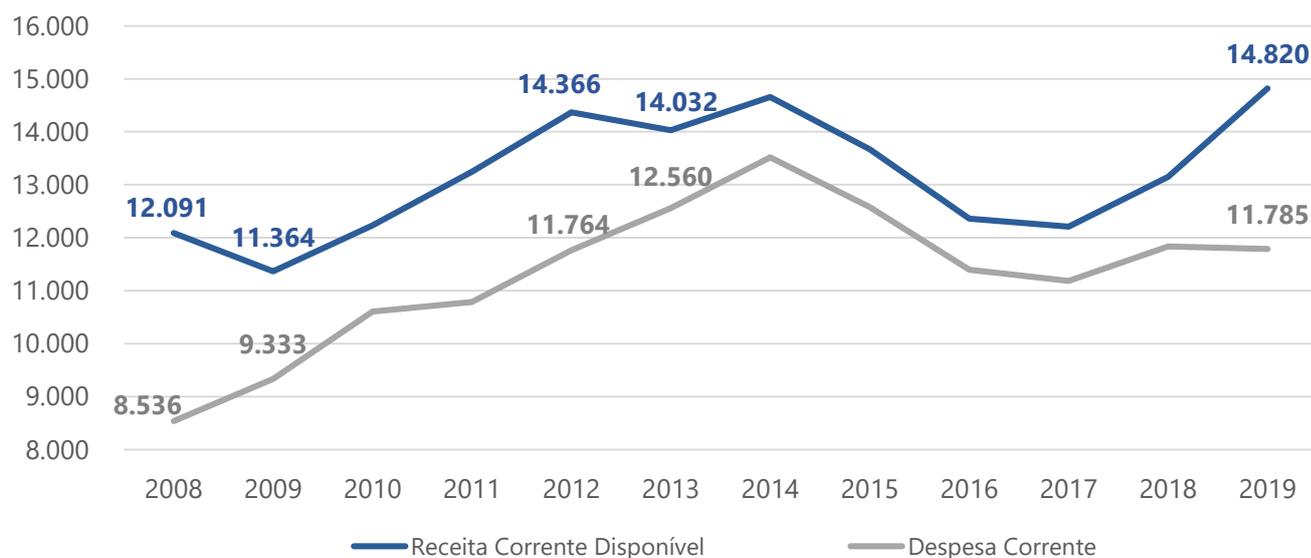
Rubricas	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Receita Corrente Disponível (a)	12.091	11.364	12.236	13.246	14.366	14.032	14.658	13.667	12.362	12.209	13.152	14.820
Despesa Corrente (b)	8.536	9.333	10.609	10.788	11.764	12.560	13.515	12.575	11.397	11.188	11.834	11.785
Resultado Corrente (c) = (a – b)	3.555	2.031	1.627	2.459	2.602	1.471	1.143	1.092	965	1.021	1.318	3.035
Receita de Capital (d)	201	330	301	265	1.421	1.323	1.212	508	355	171	88	391
Despesa de Capital (e)	2.093	2.783	3.281	2.447	2.710	3.042	2.791	1.111	940	972	1.462	1.384
Receita Total Ajustada (f) = (a+d)	12.292	11.694	12.537	13.512	15.786	15.355	15.870	14.175	12.717	12.380	13.240	15.211
Despesa Total Ajustada (g) = (b+e)	10.629	12.117	13.889	13.234	14.474	15.602	16.306	13.686	12.338	12.160	13.295	13.169
Resultado Exercício Fiscal (f – g)	1.663	-423	-1.353	277	1.312	-247	-435	489	379	220	-55	2.042

* Valores a preços de 2019, deflacionados pelo IPCA médio

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/Findes

Gráfico 3 – Receitas e despesas correntes do Governo do Espírito Santo – 2008-2019
(em R\$ milhões*)



* Valores a preços de 2019, deflacionados pelo IPCA médio

Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies/Findes

Em suma, a análise de todo o período revela o tropeço da crise de 2009, que não foi suficiente para mudar as estruturas das finanças estaduais; a perda de dinamismo iniciada em 2013 e agravada pela crise nacional dos anos seguintes, que derrubou as receitas e ensejou uma adaptação da estrutura de despesas, transformada por meio de um ajuste fiscal iniciado em 2015; e uma forte recuperação da receita a partir de 2018 que, no entanto, deverá sofrer revés em 2020 por conta da crise derivada

da pandemia de Covid-19 e em meio ao debate público nacional com uma ampla agenda de reformas estruturantes em relação aos gastos públicos do país.

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 os 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 os ajustes de 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 pelo 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; e (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 – Governo do Espírito Santo
(em R\$ milhões¹)

Rubrica	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Receita Total Ajustada (I+II - III)	11.694	12.537	13.512	15.786	15.355	15.870	14.175	12.717	12.380	13.240	15.211
Receitas Correntes (I = a+b+c)	18.525	19.488	21.613	22.750	21.169	21.779	20.452	18.449	18.363	19.652	21.728
Receita Tributária (a)	12.807	13.612	14.960	15.376	14.025	13.567	12.945	11.448	11.651	12.545	13.268
ICMS	11.248	11.922	13.203	13.491	12.066	11.483	10.902	9.569	9.724	10.511	11.193
IPVA	518	525	542	567	536	559	554	524	519	567	570
IRRF	500	579	606	617	683	737	714	654	660	705	717
Outras Receitas Tributárias	541	586	610	700	741	788	775	701	749	763	787
Transferências Correntes (b)	4.094	4.570	5.228	5.911	5.751	6.365	5.457	5.035	4.994	5.640	6.540
FPE	1.193	1.225	1.415	1.384	1.401	1.437	1.386	1.523	1.378	1.452	1.548
SUS ²	729	685	660	640	692	716	669	644	657	637	703
Fundeb	1.024	1.093	1.119	1.174	1.200	1.162	1.110	982	954	997	1.035
Receitas do Petróleo	409	710	1.211	1.848	1.825	2.341	1.644	1.079	1.440	2.050	1.824
Outras Transf. Correntes	740	856	822	865	632	710	647	807	564	504	1.430
Outras Receitas Correntes (c)	1.623	1.306	1.425	1.463	1.393	1.847	2.050	1.966	1.719	1.467	1.921
Receita Valores Mobiliários	517	403	431	336	367	408	438	450	343	221	256
Contribuições Sociais	339	361	378	393	422	465	444	405	382	375	373
Demais Receitas Correntes ²	767	542	616	734	603	974	1.168	1.112	994	872	1.292
Receitas de Capital (II)	588	481	491	1.630	1.424	1.286	568	402	257	129	443
Operações de Crédito	323	286	235	1.366	1.277	1.128	474	333	96	64	346
Alienação de Bens	1	0	3	6	3	3	0	3	7	6	4
Transferências de Capital	6	15	27	49	43	81	33	19	68	19	41
Demais Receitas de Capital	257	180	226	210	101	75	62	47	86	40	52
(-)Deduções/Ajustes Receita (III)	7.418	7.432	8.593	8.594	7.238	7.195	6.845	6.134	6.241	6.540	6.961
(-)Transferências Constitucionais ³	3.287	3.459	3.866	3.980	3.608	3.514	3.354	2.887	2.929	3.129	3.318
(-)Receita Intraorçamentária	1.645	1.780	1.977	2.117	2.258	2.491	2.437	2.412	2.541	2.625	2.795
(-)Receita Contribuições Sociais	339	361	378	393	422	465	444	405	382	375	373
(-)Ajuste Fundap	2.148	1.831	2.372	2.104	949	726	610	430	388	412	474

Nota 1: Valores a preços de 2019, deflacionados pelo IPCA médio

Nota 2: 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

Nota 3: 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/Findes

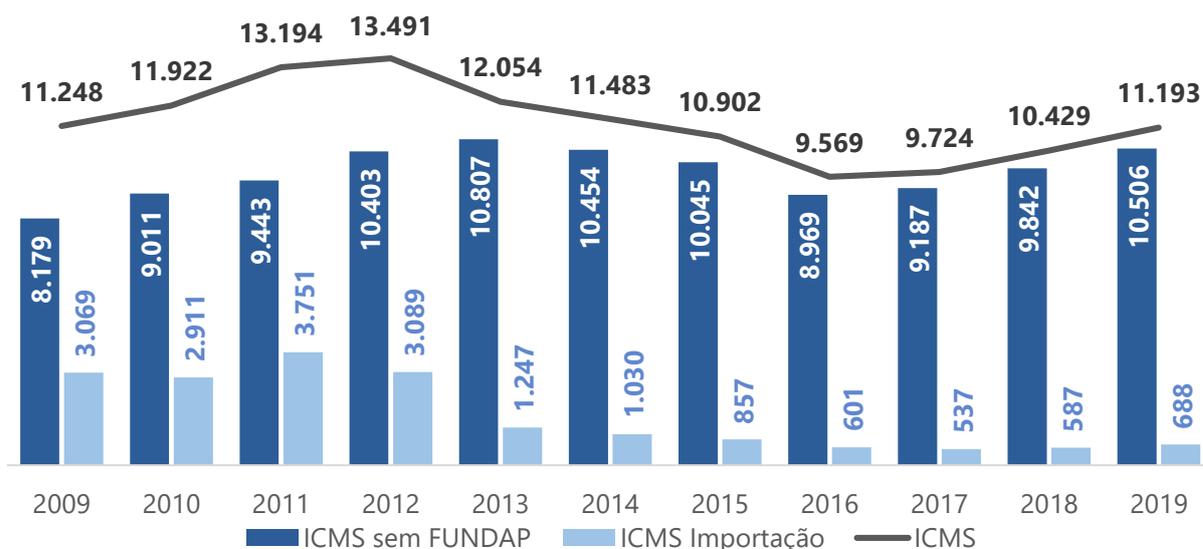
3.1. Tributos

A principal origem das receitas públicas são os tributos. Entre 2009 e 2019 as receitas tributárias corresponderam, em média, a 65,3% 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 85,7% 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 ocorreu a 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. A trajetória de queda só foi revertida a partir de 2017, quando a economia voltou a crescer – mas, mesmo assim, em termos reais os valores de ICMS e da receita tributária total ainda ficam abaixo do valor atingido em 2012.

Gráfico 4 - Composição das receitas do ICMS no Espírito Santo, 2009-2019
(em R\$ milhões*)



* valores a preços de 2019, deflacionados pelo IPCA médio

Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies/Findes

Em uma análise comparativa com os demais estados brasileiros, o dado consolidado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) mostra que entre 2009 e 2019 o Espírito Santo foi o único estado do Brasil em que houve variação real negativa na arrecadação do ICMS total, com queda de -0,5%. Considerando toda a região Sudeste houve evolução positiva de 12,3%, enquanto no total do Brasil a alta foi de 26,5%. Estados como Goiás e Pernambuco, que saíram de patamares próximos ao capixaba em 2009, tiveram altas de 45,0% e 48,6%, 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 (“ES sem Fundap”) 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 2009 e 2019 teve um crescimento de 16,8%.

Em relação ao ICMS total per capita, em 2019 o Espírito Santo ocupou a sexta colocação entre os estados brasileiros, somando R\$ 2.785 arrecadados por habitante. Esse valor é -1,6% menor do que o mesmo indicador para a região Sudeste e 14,8% maior do que o resultado para o Brasil. Quando considerado o ICMS já descontado dos valores do Fundap, o valor per capita ficou em R\$ 2.671 para o Espírito Santo.

Tabela 3 - Receita de arrecadação do ICMS 2009-2019, em R\$ milhões - a preços constantes / IPCA 2019

UF / Região	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	ICMS 2019 per capita (R\$)	Varição ICMS 2009 a 2019 (%)
ES	11.248	11.922	13.194	13.491	12.054	11.483	10.902	9.569	9.724	10.429	11.193	2.785	-0,5%
ES sem Fundap	9.192	9.972	10.681	11.422	11.218	10.793	10.328	9.167	9.364	10.036	10.733	2.671	16,8%
MG	39.289	45.512	45.874	47.797	50.406	50.502	45.916	46.581	50.173	50.880	51.945	2.454	32,2%
RJ	33.578	38.505	39.493	41.380	44.368	42.058	39.971	35.376	35.013	38.076	37.015	2.144	10,2%
SP	138.130	154.538	169.131	162.321	170.921	162.021	152.448	139.965	142.179	144.982	149.774	3.262	8,4%
Sudeste	222.724	250.215	267.938	265.230	278.014	266.486	249.776	231.722	237.321	244.530	250.187	2.831	12,3%
PE	12.071	14.080	15.584	15.786	16.415	16.698	15.537	15.344	15.551	16.489	17.939	1.877	48,6%
GO	11.809	13.677	15.504	16.929	17.017	17.481	16.632	15.940	16.149	16.338	17.126	2.440	45,0%
Outros	156.264	174.738	183.551	193.031	205.550	211.260	203.622	199.417	210.055	220.014	224.541	2.134	43,7%
Brasil	402.868	452.709	482.576	490.976	516.996	511.924	485.566	462.423	479.077	497.370	509.792	2.426	26,5%

Nota 1: Para manter a uniformidade dos dados já utilizados no estudo, os números referentes ao ICMS do ES são os mesmos das tabelas e gráficos anteriores, retirados dos balanços da Sefaz/ES. Os dados dos demais estados brasileiros foram retirados do “Boletim de Arrecadação dos Tributos Estaduais”, do Confaz

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/Findes

3.2. Transferências

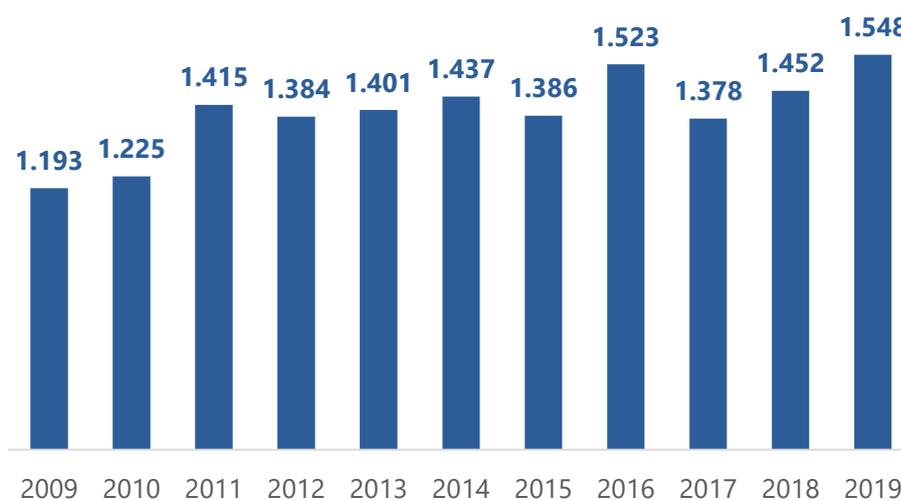
Outro importante componente da arrecadação são as transferências. Estes recursos vêm em grande maioria do Governo Federal, em muitos casos por meio de algum mecanismo legal e com destinação específica, como é o caso dos recursos para

educação via transferências do Fundeb, e dos recursos para saúde via transferências do SUS. Na média do período 2009-2019, as transferências representaram 27% das receitas correntes, atingindo os maiores números nos anos de 2012 a 2014 e superando aquele patamar em 2019 devido aos valores recebidos retroativamente com o acordo do novo Parque das Baleias (vide nota de rodapé nº 4).

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 o 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 1,5% por muitos anos, até uma alteração da metodologia de cálculo em 2016, quando houve aumento para 2,1%. Entre 2017 e 2020 o coeficiente capixaba variou na casa de 2,3% a 2,4%, mas em 2021 será de 1,9%. 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 2019, com um coeficiente mais elevado e com melhoria da arrecadação federal.

Gráfico 5 - Receitas do Fundo de Participação dos Estados (FPE), 2009-2019 (em R\$ milhões*)

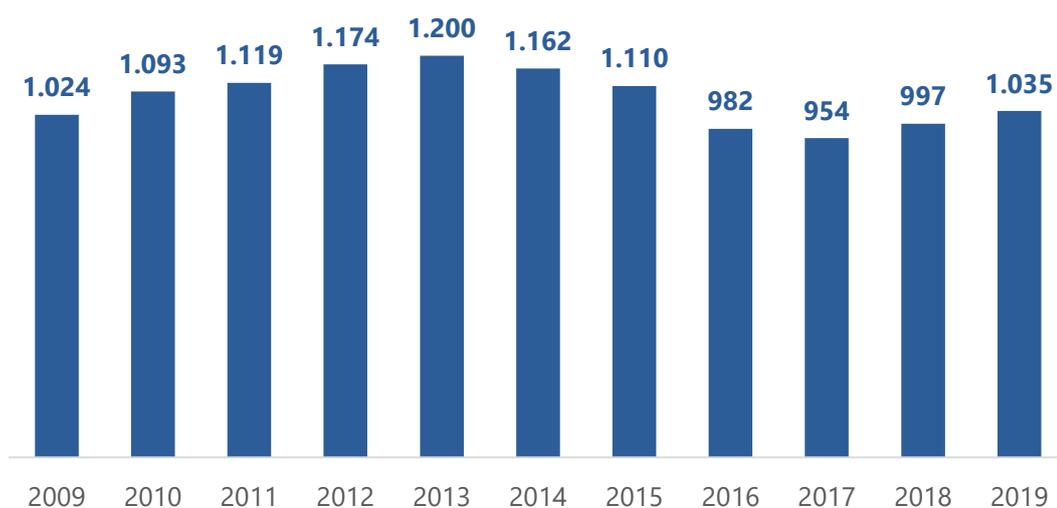


* valores a preços de 2019, deflacionados pelo IPCA médio
Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies/Findes

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 para cada estado e para o 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, estava garantido em lei até o ano de 2020. No entanto, em agosto de 2020 foi promulgada pelo Congresso Nacional a Emenda à Constituição nº 108/2020 que tornou o novo Fundeb permanente, ampliando a participação da União no financiamento da educação básica e alterando a forma de distribuição dos recursos entre os entes. No entanto, deverá haver regulamentação do fundo ainda em 2020 para que funcione adequadamente a partir de 2021.

Os recursos do Fundeb no Espírito Santo, em termos reais, tiveram crescimento até 2013, quando a trajetória passou a ser de redução até 2017. Em 2018 e 2019 os valores voltaram a subir.

Gráfico 6 - Receitas do Fundeb, 2009-2019 (em R\$ milhões*)



* valores a preços de 2019, deflacionados pelo IPCA médio
 Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies/Findes

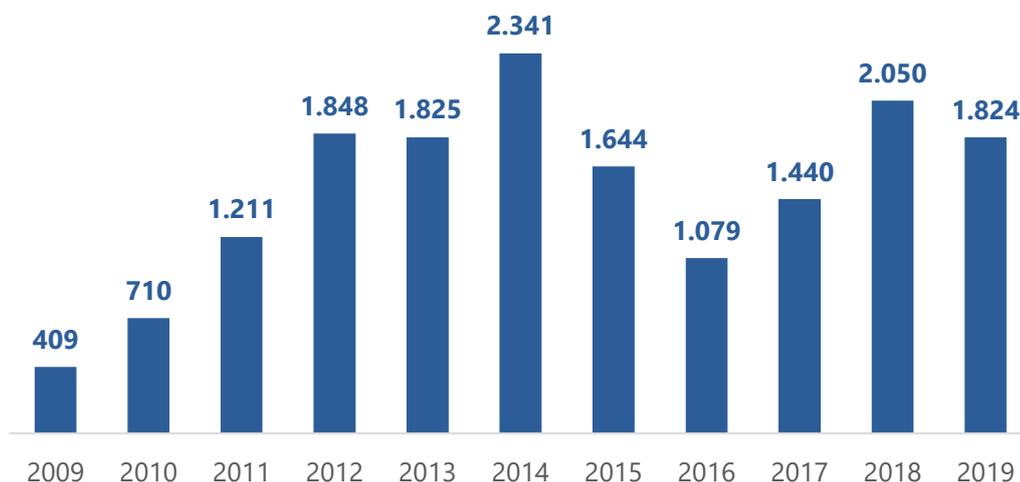
3.3. Participações Governamentais

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\$ 2,3 bilhões, a 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 a partir de 2017⁷.

Gráfico 7 - Receitas do Petróleo¹, 2009-2019 (em R\$ milhões²)



Nota 1: valor referente a Royalties + Participações Especiais

Nota 2: valores a preços de 2019, deflacionados pelo IPCA médio

Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies/Findes

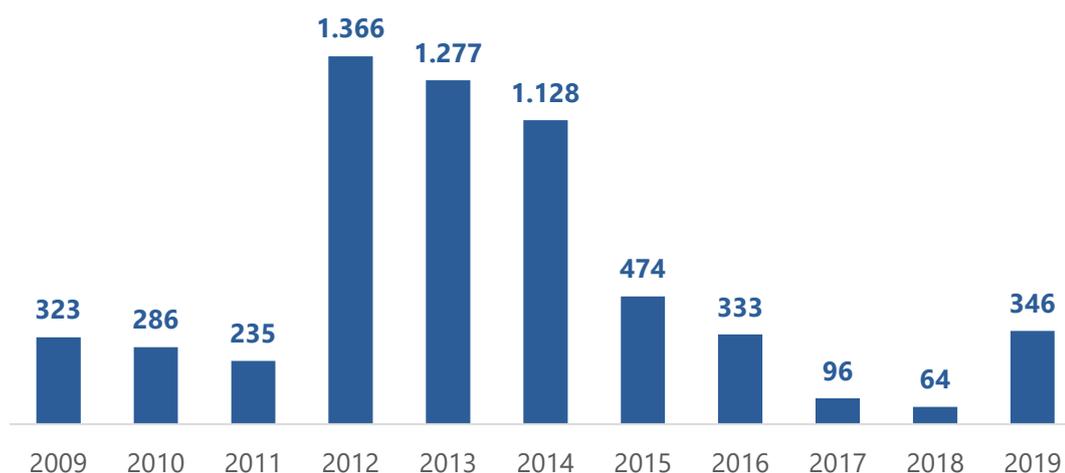
⁷ Para um diagnóstico mais detalhado do setor, ver o Anuário da Indústria de Petróleo no Espírito Santo 2019, publicação do Ideies disponível em <https://portaldaindustria-es.com.br/categorias/anuario-do-petroleo/arquivos>.

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 estado. No entanto, nos anos seguintes, o Governo do Estado mudou a estratégia, ampliando as operações de crédito, que alcançaram patamar bilionário no período 2012-2014. Nos anos seguintes, com o mencionado ajuste fiscal iniciado em 2015, as operações de crédito foram reduzidas, alcançando o valor mínimo em 2018, com R\$ 64 milhões. Em 2019 houve nova alta para R\$ 346 milhões.

Gráfico 8 - Receitas de Operações de Crédito, 2009-2019 (em R\$ milhões*)



* valores a preços de 2019, deflacionados pelo IPCA médio
Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies Findes

Esses três momentos diferentes de comportamento das receitas de capital e das operações de crédito se correlacionam às estratégias de financiamento de investimentos adotadas em cada um deles. Isso será mais bem aprofundado nas próximas seções, 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 nas conclusões do

capítulo de 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, de despesas intraorçamentárias e dos ajustes referentes ao Fundap, como foi feito anteriormente 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, 82% da despesa total enquanto as despesas de capital corresponderam aos outros 18%. A trajetória das despesas correntes foi de aumentos ano a ano, entre 2009 e 2014, acumulando uma alta real de 46% nesse intervalo. Já entre 2014 e 2017 houve queda acumulada de -14%. Em 2018 e 2019, com melhor recuperação da arrecadação, a despesa corrente voltou a subir.

Tabela 4 – Composição da despesa total ajustada – Governo do Espírito Santo, 2009-2019 (em R\$ milhões¹)

Rubrica	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Despesa Total Ajustada (I + II - III)	12.117	13.889	13.234	14.474	15.602	16.306	13.686	12.338	12.160	13.295	13.169
Despesas Correntes² (I = a + b + c)	11.305	12.760	13.146	14.277	15.247	16.475	15.459	14.214	14.111	14.837	14.957
Pessoal³ (a)	7.898	8.966	9.270	9.825	10.493	11.288	10.582	9.858	9.711	10.091	10.262
Ativos	3.764	4.249	4.508	4.747	5.043	5.331	4.958	4.403	4.211	4.306	4.115
Inativos e Pensionistas ³	1.988	2.188	2.303	2.431	2.614	2.714	2.688	2.631	2.744	2.882	2.977
Outras Despesas de Pessoal	2.146	2.529	2.459	2.648	2.837	3.243	2.937	2.824	2.755	2.903	3.171
Juros e Encargos (b)	245	234	236	234	271	330	367	350	311	340	340
Outras Despesas Correntes^{2 3} (c)	3.162	3.561	3.640	4.218	4.483	4.857	4.509	4.006	4.090	4.406	4.355
Transf. Voluntárias a Municípios	113	184	151	176	154	137	80	62	50	79	83
Demais despesas correntes	3.049	3.377	3.489	4.042	4.328	4.720	4.429	3.944	4.040	4.327	4.272
Despesa de Capital (II)	4.931	5.112	4.819	4.814	3.991	3.516	1.722	1.371	1.361	1.874	1.859
Investimentos	2.071	2.667	1.894	1.734	1.984	2.470	751	602	702	1.126	1.073
Inversões financeiras	2.431	2.087	2.536	2.342	1.585	745	665	476	408	447	537
Amortização da Dívida	429	358	390	739	422	301	306	293	251	301	248
(-) Deduções/Ajustes da Despesa (III)	4.119	3.983	4.731	4.618	3.636	3.685	3.494	3.247	3.312	3.415	3.646
(-) Receita de Contribuições Sociais	339	361	378	393	422	465	444	405	382	375	373
(-) Despesas Intraorçamentárias	1.632	1.790	1.981	2.121	2.264	2.495	2.439	2.412	2.542	2.629	2.799
(-) Concessão de Empréstimos – Fundap	2.148	1.831	2.372	2.104	949	726	610	430	388	412	474

Nota 1: valores a preços de 2019, deflacionados pelo IPCA médio

Nota 2: 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 2009 e 2011, para uniformizar a comparação

Nota 3: para os anos de 2009 e 2010 as despesas com inativos e pensionistas originalmente enquadradas em "Outras Despesas Correntes" foram aqui reclassificadas para despesas de "Pessoal - Inativos e Pensionistas", para uniformizar a comparação

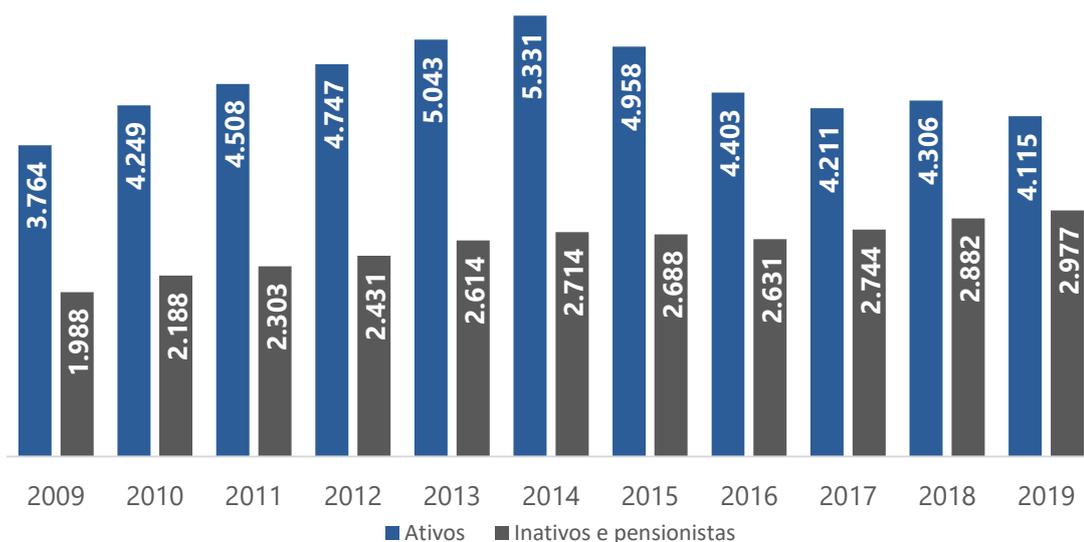
Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies/Findes

Essa trajetória foi bastante influenciada pelo principal componente das despesas correntes, a conta de pessoal que responde por cerca de 70% do total. A despesa com pessoal se elevou em 43% entre 2009 e 2014 e reduziu -14% entre 2014 e 2017. Em 2018 e 2019 voltou a subir. Todas essas variações são explicadas pela composição do quadro de pessoal do Governo do Estado, conforme será 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 42% entre 2009 e 2014, próximo, portanto, do crescimento médio da despesa com pessoal, e precisou ser cortado mais fortemente no período entre 2014 e 2017, com queda de -21%. O dispêndio com inativos e pensionistas cresceu de forma menos acentuada no primeiro período, com alta de 37%, entretanto, foi a única linha da tabela 4 em que não houve redução de gastos na comparação entre 2014 e 2017. 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. Em 2018 e 2019 as despesas com os inativos continuaram crescendo, enquanto os gastos com pessoal ativo oscilaram em um intervalo próximo aos dos anos anteriores.

Gráfico 9 - Gastos com pessoal do Governo do Espírito Santo - ativos e inativos/pensionistas, 2009-2019 (em R\$ milhões*)



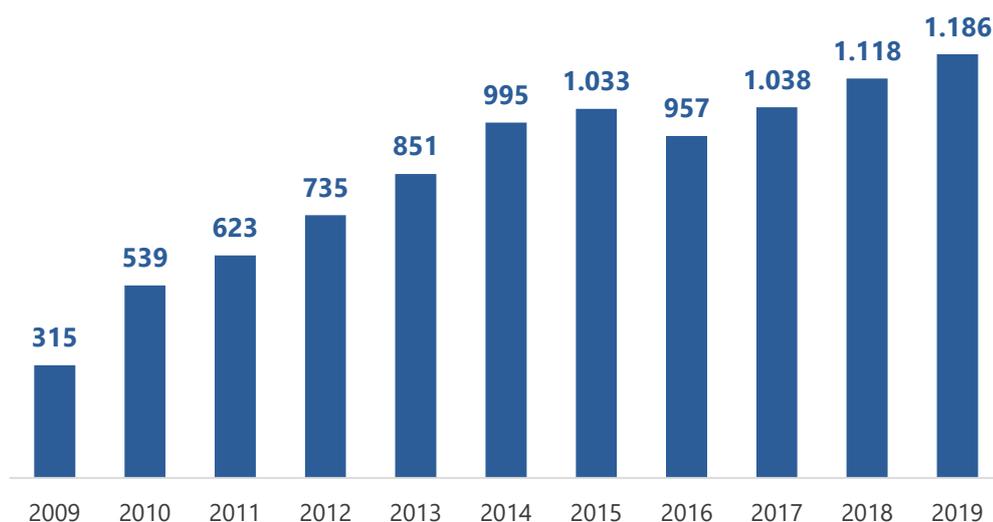
* valores a preços de 2019, deflacionados pelo IPCA médio
 Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies/Findes

O item de juros e encargos da tabela 4 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 2009 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 até 2017 e novas altas em 2018 e 2019. Dentro dessas despesas (já descontadas as 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

lucrativos⁸, houve um aumento de 276% entre 2009 e 2019, saindo de R\$ 315 milhões para R\$ 1,18 bilhão, que aconteceram, principalmente, na forma de convênios. No ano de 2016 foi registrada uma queda no montante destinado à essas transferências, mas com posterior crescimento a partir de 2017.

Gráfico 10 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, 2009-2019 (em R\$ milhões*)



* valores a preços de 2019, deflacionados pelo IPCA médio
Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies/Findes

As despesas de capital, por sua vez, englobam os gastos com os investimentos, as inversões financeiras e a amortização da dívida. Elas tiveram aumento em 2009 e 2010, puxadas 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.

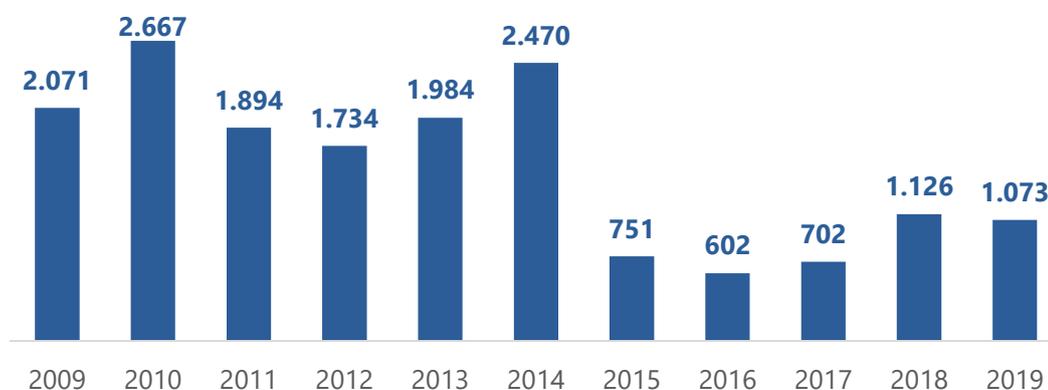
No tocante à importante conta dos investimentos, é possível observar uma trajetória em linha com os ciclos eleitorais: redução de ritmo no ano inicial de novos governos e uma aceleração nos anos seguintes, com ápice no quarto ano, momento de realização de novas eleições. No período analisado, os investimentos do Governo do Estado tiveram forte alta em 2009-2010. 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,

⁸ 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 para as entidades de educação e de assistência social - como Conselhos de Escola, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae) e Pestalozzi - dentre outros.

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, momento mais forte do ajuste fiscal, foram períodos de investimentos em nível abaixo dos anos anteriores, havendo uma recuperação mais significativa em 2018 e 2019, mas ainda aquém do patamar da primeira metade da década⁹.

Desta forma, as despesas de capital que tiveram auge de R\$ 5,1 bilhões em 2010, chegaram ao patamar de R\$ 1,3 bilhão em 2017 e voltaram a subir para R\$ 1,8 bilhão nos dois anos seguintes.

Gráfico 11 - Investimentos do Governo do Estado do Espírito Santo, 2009-2019 (em R\$ milhões*)



* valores a preços de 2019, deflacionados pelo IPCA médio
 Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies/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 2009 e 2014, com posterior redução de despesas em 2015 e alguma recuperação a partir de 2017 ou 2018. A função de transporte, que concentra boa parte dos investimentos em infraestrutura, também segue as mesmas tendências. 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, ultrapassando a saúde. A próxima subseção detalhará alguns aspectos dos gastos com os servidores públicos.

⁹ 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\$ milhões¹)

Função	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Previdência Social	2.882	2.232	2.486	2.475	2.641	2.849	2.756	2.663	2.839	2.902	2.982
Saúde	2.110	2.388	2.380	2.513	2.739	3.111	3.030	2.627	2.734	2.930	2.849
Segurança Pública	1.230	1.844	1.767	2.030	2.182	2.374	2.295	2.255	2.322	2.431	2.325
Educação	2.044	2.400	2.446	2.507	2.586	2.757	2.299	2.111	2.109	2.261	2.263
Encargos Especiais	6.176	5.928	7.162	3.588	2.342	2.027	1.733	1.420	1.076	1.282	1.432
Transporte	1.142	1.146	847	973	1.211	1.282	567	517	516	564	748
Administração	633	928	947	931	927	1.016	792	759	743	736	678
Direitos da Cidadania	86	758	574	667	694	670	601	524	557	652	629
Agricultura	322	361	294	315	364	444	246	254	296	345	261
Essencial à Justiça	36	53	62	65	71	69	64	133	135	136	141
Urbanismo	97	237	205	227	143	186	53	30	25	162	138
Assistência Social	156	298	267	215	249	327	268	96	68	122	98
Ciência e Tecnologia	55	70	74	78	105	125	84	78	81	116	93
Gestão Ambiental	61	70	63	80	71	101	66	86	57	86	69
Comércio e Serviços	37	56	38	150	82	44	21	36	37	39	67
Saneamento	239	230	157	121	321	22	51	48	22	33	44
Cultura	39	124	101	53	89	129	42	27	34	41	36
Desporto e Lazer	32	95	73	115	174	237	24	33	25	32	34
Comunicações	59	71	50	57	59	51	39	13	13	13	13
Outras ²	459	139	110	90	124	141	101	18	13	15	16

Nota 1: valores a preços de 2019, deflacionados pelo IPCA médio

Nota 2: a linha "Outras" engloba as funções: Energia, Habitação, Indústria, Judiciária, Organização Agrária e Trabalho

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

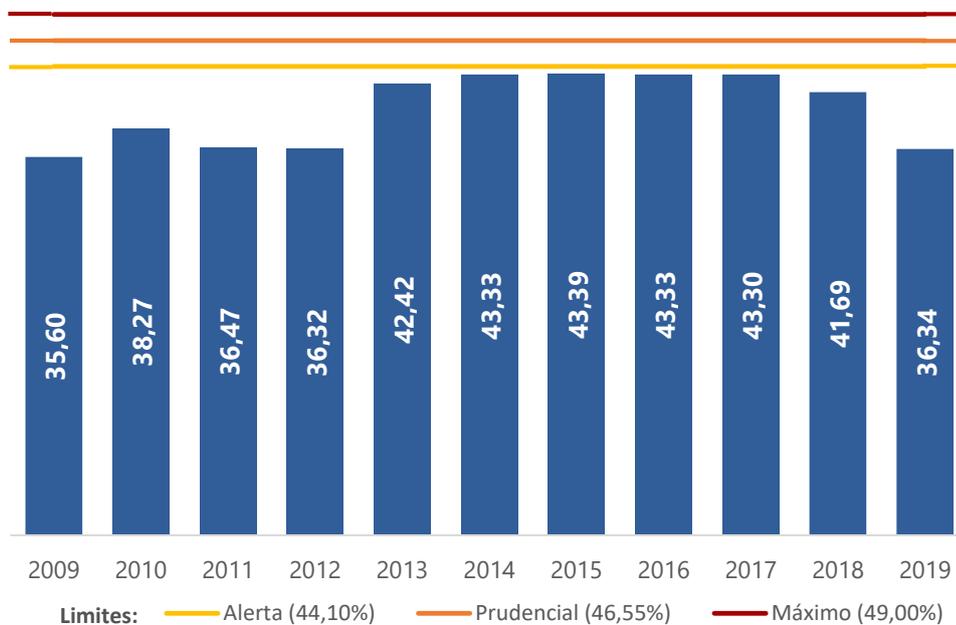
Fonte: Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/2000
Elaboração: Ideies/Findes

O atingimento do limite de alerta não impõe sanções ao ente, serve 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, de criação de novos cargos, de contratação de horas extras e de 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 indica que, a partir de 2013, houve uma aproximação ao limite de alerta do indicador da LRF, como retratado no gráfico 12. É possível entender melhor o porquê ao observar o gráfico 13, 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 de 2014 a 2017, no entanto, a queda na receita corrente líquida foi muito acentuada, de -15,8%, o que levou o Governo do Estado a reduzir as despesas com pessoal nessa exata proporção, também -15,8%. Isso possibilitou manter o percentual de comprometimento em torno dos 43,3% e, portanto, abaixo do limite de alerta. Já em 2018 e 2019, com relativa estabilidade nos

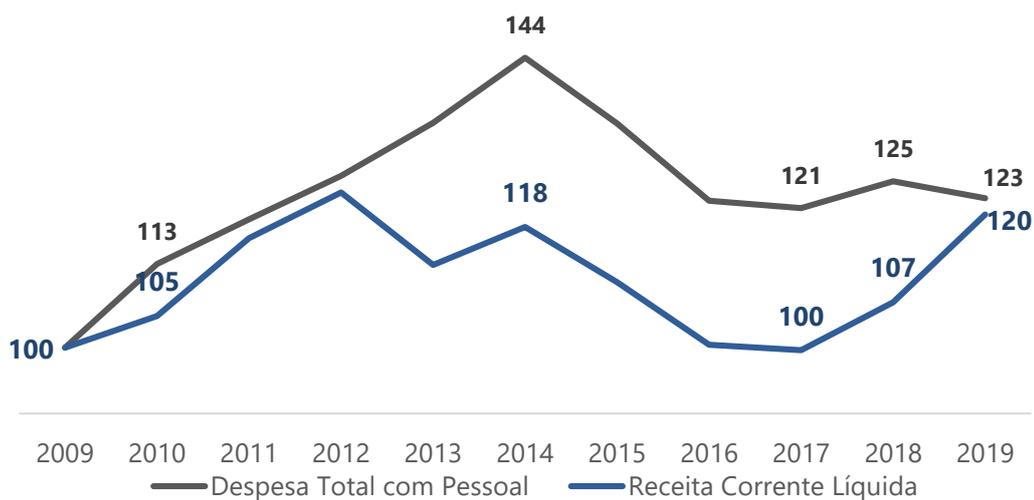
gastos e, principalmente, com uma boa recuperação das receitas, houve queda no percentual de comprometimento, alcançando 41,69% e 36,34%, respectivamente.

**Gráfico 12 – Despesa Total com Pessoal / Receita Corrente Líquida (%)
Poder Executivo - Governo do Estado do Espírito Santo**



Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal - Sefaz/ES. Elaboração: Ideies/Findes

Gráfico 13 - Evolução da Despesa Total com Pessoal e da Receita Corrente Líquida –Governo do Espírito Santo (Número índice, 2009= 100)



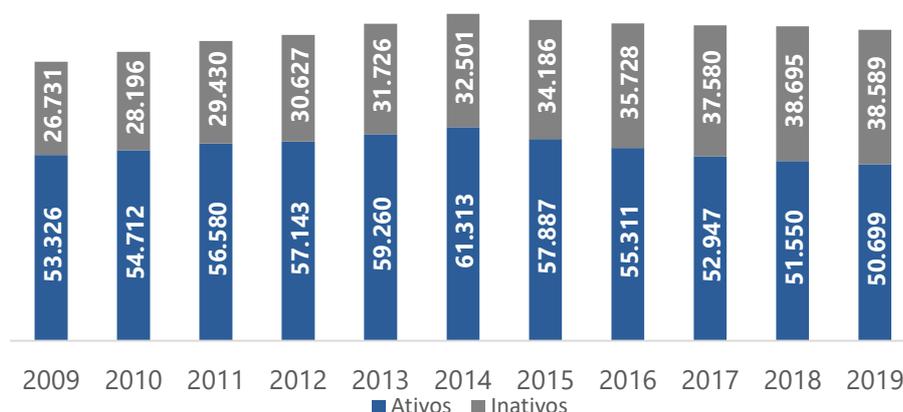
Nota: índice construído sobre valores deflacionados pelo IPCA médio 2019

Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies/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 2009 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 a 2017. Com a demora para reverter a trajetória das despesas, nos anos de 2013 e 2014 houve um maior comprometimento com os gastos com pessoal.

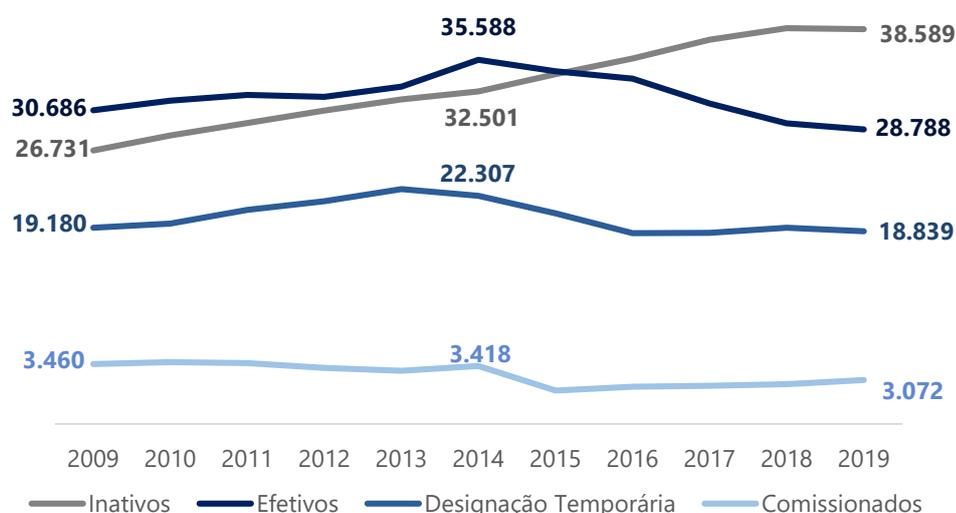
Gráfico 14 - Total de Servidores do Governo do Estado do Espírito Santo - Ativos e Inativos



Fonte: Seger/ES. Elaboração: Ideies/Findes

A mudança de trajetória a partir da redução das despesas em 2015 incluiu o corte no número de funcionários públicos. No período entre 2009 e 2014 houve aumento de 16,0% no número de servidores efetivos, de 16,3% nos servidores em designação temporária e uma ligeira redução dos servidores comissionados (-1,2%). No período seguinte, de 2014 a 2019, foi reduzido o número de temporários (-15,5%) e comissionados (-10,1%) e não houve reposição total dos quadros efetivos, que ocasionou uma diminuição de -19,1% nessa categoria de servidores. É fundamental destacar o aumento de 28,8% na quantidade de servidores inativos, entre 2007 e 2014, e a continuidade desse crescimento (18,7%) entre 2014 e 2019.

Gráfico 15 - Total de servidores ativos e inativos, por tipo de contratação - Governo do Espírito Santo



Fonte: Seger/ES. Elaboração: Ideies/Findes

Os números evidenciam os desafios previdenciários para o Espírito Santo, mesmo com a aprovação da reforma da previdência estadual no final de 2019, que basicamente replicou os principais pontos da reforma nacional, como o aumento da idade mínima (65 anos para homens e 62 para mulheres) e da alíquota de contribuição dos servidores, que passou de 11% para 14%. As mudanças começaram a valer em julho de 2020, mas, ainda assim, o alívio de caixa que trarão não reverte os grandes déficits do Fundo Financeiro, que têm previsão de crescerem até 2031, e do novo Sistema de Proteção Social dos militares.

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 as operações de crédito e as transferências intergovernamentais; e (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 2009 a 2019.

Tabela 7 - Disponibilidade de recursos e financiamento dos investimentos do Governo do Espírito Santo (em R\$ milhões¹)

Rubricas	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Receita Corrente (A) ²	18.525	19.488	21.613	22.750	21.169	21.779	20.452	18.449	18.363	19.652	21.728
Despesa de Pessoal (B)	7.898	8.966	9.270	9.825	10.493	11.288	10.582	9.858	9.711	10.091	10.262
Outras despesas correntes (C)	3.162	3.561	3.640	4.218	4.483	4.857	4.509	4.006	4.090	4.406	4.355
Transferências Constitucionais (D)	3.287	3.459	3.866	3.980	3.608	3.514	3.354	2.887	2.929	3.129	3.318
Serviço da Dívida (E)	674	592	626	973	693	632	673	643	561	641	588
Inversões Financeiras (F)	2.431	2.087	2.536	2.342	1.585	745	665	476	408	447	537
Alienação de Bens (G)	1	0	3	6	3	3	0	3	7	6	4
Recursos de Geração Interna disponíveis para Investimentos (H) = A - (B + ... + F) + G	1.075	823	1.679	1.419	310	747	669	582	671	944	2.672
Fontes Externas (I) = J + K + L	587	481	488	1.624	1.420	1.284	568	399	250	123	439
Operações de Crédito (J)	323	286	235	1.366	1.277	1.128	474	333	96	64	346
Transferências Intergov. de Capital (K)	6	15	27	49	43	81	33	19	68	19	41
Demais receitas de capital (L)	257	180	226	210	101	75	62	47	86	40	52
Superávit/Déficit do Exercício Fiscal (M)	-423	-	277	1.312	-247	-435	489	379	220	-55	2.042
Investimentos no Exercício (N) = H + I - M	2.084	2.657	1.889	1.731	1.977	2.466	748	602	702	1.122	1.070
Capacidade de cobertura de Investimentos com os recursos internos (H/N)	52%	31%	89%	82%	16%	30%	89%	97%	96%	84%	250%

Nota 1: valores a preços de 2019, deflacionados pelo IPCA médio

Nota 2: Os valores da receita corrente total, conforme original disponível nos balanços, são diferentes dos expostos na tabela 1, em que já continham ajuste metodológico

Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies/Findes

Voltando um pouco mais no tempo, em 2007 e 2008 o Governo Estadual contava com considerável disponibilidade de recursos internos, sendo capaz de realizar bons níveis de investimentos (R\$1,5 bi e R\$ 1,7 bi, respectivamente) com total cobertura destes recursos próprios e, ainda assim, produzir superávits relevantes nos exercícios, especialmente em 2008 (R\$ 1,6 bi). Em 2009 e 2010, anos mais impactados pela crise econômica internacional, houve queda na disponibilidade de recursos internos, mas, da mesma forma, 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 a superação da crise internacional e com grande crescimento da receita corrente, em 2011 e 2012 a capacidade de investimento com recursos próprios teve boa recuperação e os montantes investidos permaneceram em bom nível.

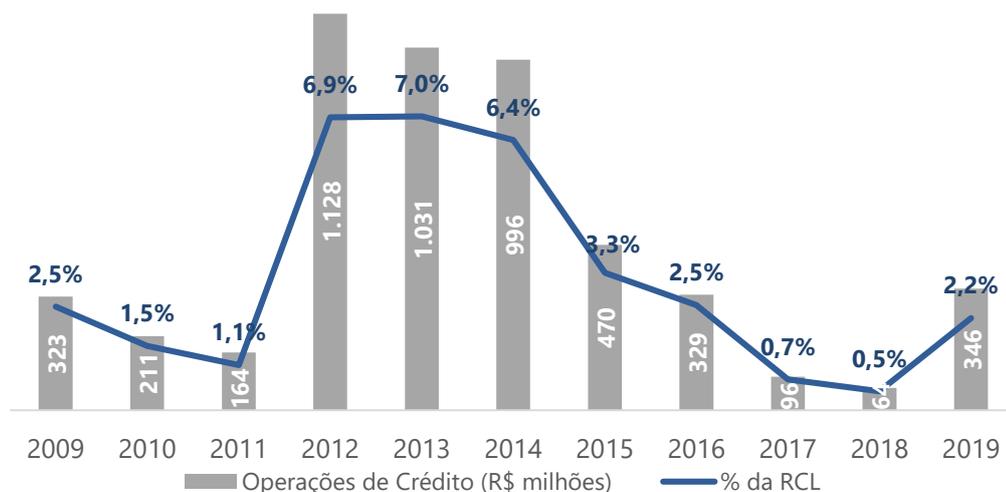
Vale ressaltar, ainda, que em 2011 se manteve um patamar mais baixo de operações de crédito e, assim, também se produziu um superávit mais modesto naquele ano. Já em 2012 ocorreu um aumento significativo de receitas oriundas de operações de crédito, em montante praticamente equivalente ao superávit praticado.

Entre 2012 e 2014 as despesas correntes tiveram alta de 15,4%, continuando a sua trajetória de crescimento, mas as receitas correntes sofreram queda de -4,3%. Isso fez a disponibilidade de recursos internos para investimentos ser reduzida, caindo ao menor nível no período 2009-2019. 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.

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 até 2017. Entretanto, a estratégia de investimentos adotada entre 2015 e 2017 foi de redução do seu patamar, abrindo mão da contratação de novas dívidas via operações de crédito, com o objetivo de se voltar a produzir superávits, o que foi verificado. Dessa forma o estado reenquadrou a sua capacidade de investimentos de acordo com a sua disponibilidade de recursos internos para financiá-los, voltando à casa dos 90% de capacidade de cobertura. Em 2018 e 2019 a recuperação das receitas proporcionou um aumento no nível de investimentos.

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 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (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 16 - Montante da receita com Operações de Crédito, 2009-2019
(em R\$ milhões¹ e em proporção da RCL) ²**



Nota 1: valores a preços de 2019, deflacionados pelo IPCA médio

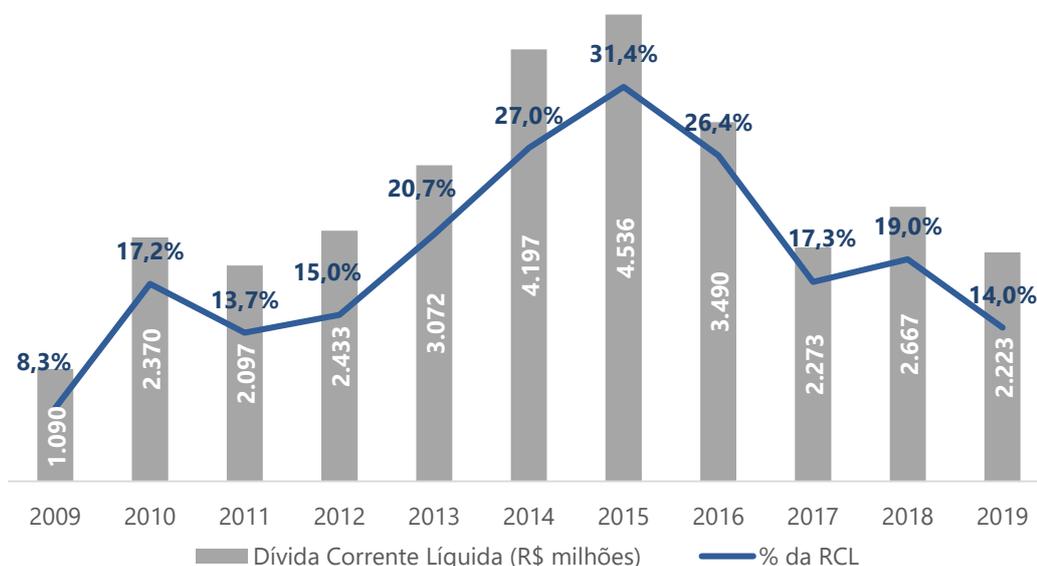
Nota 2: as Operações de Crédito aqui incluídas são apenas aquelas sujeitas ao limite para fins de contratação, conforme Relatórios de Gestão Fiscal do Estado

Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies/Findes

Um ponto importante sobre as operações de crédito é que elas correspondem à 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 alta e ainda que alguns estados já a tenham estourado, como foi o caso do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul nos últimos anos, o Espírito Santo tem se mantido dentro do permitido. Mas, na história recente, se destaca a trajetória de aumento do endividamento capixaba, sobretudo no período 2012-2015, em que as operações de crédito se ampliaram fortemente.

Gráfico 17 - Dívida Corrente Líquida, 2009-2019
(em R\$ milhões* e em proporção da RCL)



* valores a preços de 2019, deflacionados pelo IPCA médio
Fonte: Sefaz/ES. Elaboração: Ideies/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 2009 e 2019. 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 à análise realizada por Garson (2010) e, com isso, é possível ter uma visão ampliada que permite tirar conclusões sobre a trajetória das finanças públicas do estado capixaba no intervalo temporal entre 2002-2019.

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 despesas 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: (i) o Espírito Santo reduziu sua taxa de homicídios em -58,3%

entre 2009 e 2019¹⁰. Como comparação, no período de 2009 a 2017 a taxa de homicídios nacional teve alta de 16,2%¹¹; (ii) 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 4,6 em 2019, levando o estado para as primeiras posições do ranking nacional¹² e registrando o melhor desempenho entre as unidades da federação nas edições do teste internacional Pisa (2015) e da prova do Saeb/Ideb (2017 e 2019); e (iii) na saúde o Espírito Santo alcançou em 2018 a menor taxa de mortalidade infantil do país e a segunda maior expectativa de vida ao nascer¹³.

Como vimos, a trajetória de ampliação das despesas precisou sofrer uma reversão a partir de 2015, para responder de maneira adequada à redução das receitas causada pela crise que o país enfrentou. A estrutura de despesas permanentes começou a ser revista, inclusive com redução do número de funcionários públicos, além de significativa redução nos investimentos em anos seguintes.

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 a partir de 2017, que resultou em alguma recuperação da arrecadação, não deverá, no entanto, ser suficiente para possibilitar a total recuperação dos níveis de investimentos da primeira metade da década de 2010, ao menos no curto prazo.

Um debate sobre a importância das reformas estruturais está posto e se mostra urgente em âmbito nacional e local. As reformas da Previdência, tanto nacional quanto estadual, realizadas em 2019, foram uma primeira boa notícia para começar a inverter a trajetória insustentável e deficitária nesta área.

Ainda no âmbito da gestão de pessoal, mostra-se fundamental a agenda de reformas administrativas que busquem racionalizar e otimizar a inchada estrutura estatal em todos os níveis de governo, tornando a gestão pública mais eficiente e com maior capacidade de direcionar os recursos para investimentos e para a melhoria da prestação de serviços.

Outro assunto complexo e de discussões concentradas em âmbito federal, a reforma tributária sempre foi um desejo distante que parece estar chegando cada vez mais próximo de se concretizar. O debate em favor de uma simplificação tributária no país ganhou muita luz nos últimos anos, a fim de tirar o Brasil das últimas colocações

¹⁰ 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 1.405 homicídios daquele ano. No entanto, em 2018 e 2019 houve retomada na queda da taxa de homicídios, registrando o menor patamar da série histórica iniciada em 1996.

¹¹ Veja mais no Atlas da Violência 2018, publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf

¹² Consulte as notas do Ideb no endereço: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/home.seam?cid=2930359>

¹³ Dados referentes à publicação “Tábuas Completas de Mortalidade 2018”, do IBGE. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3097/tcmb_2018.pdf

nos rankings mundiais que medem a complexidade da apuração e do recolhimento de tributos, o que seria uma importante ação de melhoria do ambiente de negócios do país, proporcionando mais segurança jurídica e menos burocracia, podendo ampliar o potencial de crescimento da economia.

A agenda de reformas também inclui aspectos microeconômicos e/ou regulatórios que ajudem a melhorar o ambiente de negócios, a atração e a ampliação dos investimentos privados - sobretudo na área de infraestrutura-, dentre outros. Um bom exemplo é o Novo Marco Legal do Saneamento Básico aprovado em 2020, que moderniza as regulações e a condição de competição no setor e deverá ajudar o país a superar um passivo do século passado, com milhões de pessoas ainda sem acesso à água tratada e a serviços de coleta e tratamento de esgoto.

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 pelas sucessivas notas máximas recebidas nas avaliações do Tesouro Nacional referente às contas dos anos de 2015 a 2019, única unidade da federação a conseguir tal feito¹⁴.

Esta condição permitiu ao estado um enfrentamento mais confortável, em termos fiscais, da grave crise eclodida em 2020 com a pandemia da Covid-19, que causou redução na arrecadação e necessidade de ampliação das despesas em saúde, assistência social, dentre outras áreas, em todo o mundo. No Espírito Santo, na apuração até agosto de 2020 comparada ao mesmo período de 2019, houve queda de -9,9% nas receitas, mesmo com recebimento de quase R\$ 700 milhões a título de auxílio financeiro da União ao Estado para enfrentamento da pandemia, enquanto as despesas se elevaram em 2,7% com destaque para os gastos com saúde que subiram 21,0% com os reforços e medidas necessárias para o combate e tratamento da Covid-19.

Com a década de 2011-2020 perdida em termos de crescimento econômico e com a grave crise ocasionada pela pandemia demandando uma forte e necessária atuação do setor público no seu enfrentamento, o difícil quadro fiscal do país ficou ainda mais agravado. A maior queda anual da economia nacional e o pior déficit primário da história deverão acontecer em 2020, jogando os níveis da dívida brasileira para próximo de 100% do PIB. Os limites de ação e socorro do Governo Federal aos entes subnacionais nos próximos anos estarão ainda mais restritos. A solvência e eficiência da gestão pública dos estados e dos municípios é aspecto fundamental para a travessia de recuperação que a próxima década necessita.

¹⁴ Veja na última edição do "Boletim dos Entes Subnacionais", da Secretaria do Tesouro Nacional, disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:30407

A lição que fica é que a casa arrumada nas finanças públicas é importante para lidar com momentos de crise e imprevistos. Mas ainda é preciso ir além. No Brasil e no Espírito Santo mostra-se necessário caminhar em direção à um setor público mais modernizado e eficiente. O engessamento orçamentário e o inchaço da máquina pública vêm há anos minando a capacidade de os governos promoverem maiores investimentos e desenvolverem políticas que resultem na prestação de serviços públicos de melhor qualidade nas áreas-chave, que ajudem a ampliar o potencial de crescimento e a produtividade do país, reduzindo também a pobreza e as desigualdades. É preciso reformar as estruturas e virar esse jogo.

7. REFERÊNCIAS

- ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria da Fazenda. Balanço Geral do Estado 2008-2019. Disponível em: <<http://internet.sefaz.es.gov.br/contas/contabilidade/balancogeral.php>>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- 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: 10 jul. 2020.
- 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: 10 jul. 2020.
- 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: 10 jul. 2020.
- 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: 10 jul. 2020.
- 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.