



CONTAS

DO GOVERNADOR

EXERCÍCIO 2014

Gestão Orçamentária e Financeira de 2005 a 2014



TCEPR

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO PARANÁ

SUMÁRIO

9	14. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO ESTADO DO PARANÁ – PERÍODO DE 2005 A 2014
9	14.1. COMPOSIÇÃO E COMPORTAMENTO DA RECEITA
16	14.1.1. Impactos da Desoneração Tributária do Governo Federal
19	14.1.2. COMPORTAMENTO DA DESPESA
22	14.2. COMPORTAMENTO DO GASTO E SEU DESEMPENHO EM RELAÇÃO À RECEITA NOS ÚLTIMOS DEZ ANOS
31	14.2.1. Despesas por Macro Função
34	14.3. PESSOAL ATIVO
34	14.3.1. Quadro de Servidores Públicos
42	14.3.2. Despesas com Pessoal Ativo
49	14.3.3. Fatores que Acarretaram Aumento da Despesa com Pessoal Ativo
53	14.4. DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (DEA)
55	14.5. REPASSES AOS PODERES
58	14.6. NOVOS GASTOS QUE AFETARAM OS RECURSOS LIVRES DO ESTADO
59	14.7. EVOLUÇÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL DO ESTADO
60	14.7.1. Endividamento do Estado
63	14.7.2. Resultado Financeiro

LISTA DE TABELAS

- 10** Tabela 1 – Receita Total do Estado
- 10** Tabela 2 – Taxa de Crescimento Médio Anual da Receita por Períodos
- 12** Tabela 3 – Participação Relativa das Receitas Correntes e de Capital
- 12** Tabela 4 – Participação Relativa Média e Taxa de Crescimento dos Principais Componentes das Receitas Correntes
- 18** Tabela 5 – Receitas do Estado e Desonerações Efetuadas pelo Governo Federal - 2011 a 2014
- 19** Tabela 6 – Despesa Total do Estado – Período 2005 a 2014
- 20** Tabela 7 – Detalhamento das Rubricas que Compõem os Gastos por Grupos de Despesas
- 21** Tabela 8 – Evolução das Despesas com Custeio do Pessoal Inativo e Pensionistas após Ajustes
- 22** Tabela 9 – Gasto Total do Estado – Período de 2005 a 2014
- 27** Tabela 10 – Crescimento Anual da Receita e das Despesas por Períodos
- 32** Tabela 11 – Despesas Agregadas por Macro Função
- 32** Tabela 12 – Evolução das Despesas Agregadas por Macro Funções
- 35** Tabela 13 – Funcionários por Quadro do Poder Executivo - 2011 a 2014
- 36** Tabela 14 – Funcionários Ativos da Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça e Ministério Público – 2014
- 37** Tabela 15 – Quadro de Pessoal do Estado do Paraná - 2005 a 2014
- 39** Tabela 16 – Quadro de Pessoal do Poder Executivo - Variação por Período
- 41** Tabela 17 – Quadro de Pessoal do Poder Executivo - Cargos em Comissão - 2005 a 2014
- 42** Tabela 18 – Crescimento Real
- 42** Tabela 19 – Receitas e Despesas com Pessoal Ativo do Governo do Estado – 2005 a 2014

43	Tabela 20 – Análise Horizontal das Receitas e Despesas por Período
45	Tabela 21 – Variações na Despesa com Pessoal Ativo por Período e Elementos de Despesa
46	Tabela 22 – Despesas com Pessoal Ativo por Área de Governo do Poder Executivo
47	Tabela 23 – Variações nas Despesas com Pessoal Ativo por Área de Governo por Período
49	Tabela 24 – Despesas com Pessoal Ativo por Área de Governo, Exceto Executivo – 2005 a 2014
49	Tabela 25 – Análise Horizontal das Despesas de Pessoal por Área de Governo por Período - Exceto Poder Executivo
51	Tabela 26 – Reajustes Concedidos entre 2011 a 2014 para o Quadro de Pessoal do Poder Executivo
53	Tabela 27 – Evolução das Despesas de Exercícios Anteriores
54	Tabela 28 – Crescimento Médio Anual das Despesas de Exercícios Anteriores por Grupos de Natureza da Despesa
55	Tabela 29 – Valores Repassados aos Poderes
57	Tabela 30 – Percentuais Máximos de Repasses Destinados aos Poderes
58	Tabela 31 – Novas Despesas Arcadas pelo Estado
60	Tabela 32 – Evolução da Dívida Pública e a Relação Dívida Pública / RCL - Valores Constantes de 2014
65	Tabela 33 – Disponibilidade Líquida de Caixa – Valores Correntes
66	Tabela 34 – Balanço Financeiro – Valores Correntes

LISTA DE GRÁFICOS

- 11 Gráfico 1 – Evolução das Receitas Correntes, de Capital e da Receita Corrente Líquida
- 12 Gráfico 2 – Comportamento das Receitas que Compõem a Receita Corrente
- 13 Gráfico 3 – Composição da Receita Corrente
- 14 Gráfico 4 – Comportamento das Receitas que Compõem as Receitas de Capital
- 15 Gráfico 5 – Composição da Receita de Capital
- 21 Gráfico 6 – Evolução das Despesas com Custeio do Pessoal Inativo e Pensionistas antes e após Ajustes
- 23 Gráfico 7 – Evolução do Gasto Total e da Receita Total Arrecadada
- 23 Gráfico 8 – Evolução das Despesas Correntes e das Despesas de Capital
- 24 Gráfico 9 – Evolução da Composição das Despesas Empenhadas
- 25 Gráfico 10 – Evolução dos Principais Grupos de Despesas
- 26 Gráfico 11 – Variação Anual de Receitas e Despesas por Grupos do Orçamento da Administração Global
- 28 Gráfico 12 – Taxa Média de Crescimento Anual da Receita e da Despesa
- 29 Gráfico 13 – Participação Relativa de Grupos de Despesa com Relação à Arrecadação Total do Estado
- 31 Gráfico 14 – Relação entre os Investimentos e a Receita Total Arrecadada, Receita Tributária e Receita Corrente Líquida
- 33 Gráfico 15 – Evolução Relativa das Despesas Agregadas por Macro Funções
- 38 Gráfico 16 – Quadro de Pessoal do Estado do Paraná – 2005 a 2014
- 39 Gráfico 17 – Quadro de Pessoal do Poder Executivo – 2005 a 2014
- 40 Gráfico 18 – Quadro de Pessoal do Poder Executivo – Média de Crescimento Anual (%)
- 41 Gráfico 19 – Quadro de Pessoal do Estado – Cargos em Comissão e Funções de Gestão Pública

- 43 Gráfico 20 – Crescimento Anual da Receita do Estado e da Despesa com Pessoal Ativo – 2005 a 2014
- 44 Gráfico 21 – Média de Crescimento Anual – Receita Arrecada, RCL e Despesa com Pessoal Ativo (por período)
- 45 Gráfico 22 – Média de Crescimento Anual – Despesa com Pessoal Ativo (por elemento e período)
- 47 Gráfico 23 – Despesas com Pessoal Ativo por Área de Governo
- 48 Gráfico 24 – Crescimento Médio Anual das Despesas com Pessoal Ativo, por Área de Governo (por período)
- 54 Gráfico 25 – Evolução das Despesas de Exercícios Anteriores por Grupo de Natureza da Despesa
- 56 Gráfico 26 – Evolução dos Repasses aos Poderes
- 57 Gráfico 27 – Taxa de Crescimento Anual da Receita Total Arrecadada e dos Repasses aos Poderes
- 60 Gráfico 28 – Evolução do Ativo e Passivo Total – Valores Constantes de 2014
- 61 Gráfico 29 – Evolução da Dívida Pública e a Relação Dívida Pública / RCL – Valores Constantes de 2014
- 63 Gráfico 30 – Evolução da Dívida Flutuante – Valores Constantes de 2014
- 64 Gráfico 31 – Evolução do Ativo e Passivo Financeiro e do Índice de Liquidez Corrente – Valores Correntes
- 65 Gráfico 32 – Disponibilidade Líquida de Caixa – Valores Correntes
- 67 Gráfico 33 – Evolução Geração de Caixa *versus* Receita Total – Valores Correntes
- 67 Gráfico 34 – Evolução dos Resultados Orçamentários, Extra Orçamentários e a Geração de Caixa – Valores Correntes

LISTA DE QUADROS

17 — Quadro 1 – Coeficiente do IPI Exportação do Paraná

14. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO ESTADO DO PARANÁ – PERÍODO DE 2005 A 2014

Este tópico tem como objetivo apresentar um panorama abrangente dos aspectos que influenciaram as finanças do Estado do Paraná ao longo dos últimos dez anos – período de 2005 a 2014.

Foram sintetizados os dados obtidos junto aos relatórios do SIAF – Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro, os quais contêm informações do Orçamento Fiscal, que inclui os órgãos da Administração Direta e as entidades da Administração Indireta – Autarquias, Órgão de Regime Especial, Fundos e Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista Dependentes, nos termos do art. 2º da LRF, bem como as informações contidas nas Contas do Governador de exercícios anteriores já julgadas por esta casa.

Não compõem a presente análise os demonstrativos relativos às Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista pertencentes ao Orçamento de Investimento e aos Fundos Previdenciários integrantes do Orçamento da Seguridade Social.

A fim de permitir uma comparação realista da evolução dos gastos ao longo do período, os dados serão apresentados em valores constantes a preços de 2014, por meio da correção dos valores pelo IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo, excluindo assim da série histórica o efeito da perda do poder aquisitivo da moeda.

14.1. COMPOSIÇÃO E COMPORTAMENTO DA RECEITA

Neste tópico, serão tratadas as Receitas Orçamentárias, também denominadas de Receitas Públicas. Segundo o MCASP 5ª edição, as Receitas Orçamentárias constituem-se em recursos financeiros que ingressam durante o exercício orçamentário e formam elemento novo para o patrimônio público. Instrumento por meio do qual se viabiliza a execução as políticas públicas, as receitas orçamentárias são fontes de recursos utilizadas pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade.

Albuquerque (2013)¹ esclarece a relevância da Receita no processo orçamentário, cuja previsão dimensiona a capacidade governamental em fixar a Despesa e, no

1 ALBUQUERQUE, C. M.de, MEDEIROS, M. B., SILVA, P. H. F. da, *Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal*. 3ª Edição – Brasília: Editora Gestão Pública, 2013. 168 p.

momento da sua arrecadação, torna-se instrumento condicionante da execução orçamentária da despesa. Além disso, a Receita assume fundamental importância na gestão pública, em decorrência de singularidades como a sua distribuição e destinação entre as esferas governamentais.

A tabela a seguir apresenta as receitas arrecadas pelo Estado do Paraná ao longo dos últimos 10 anos, classificadas de acordo com sua natureza.

Tabela 1 – Receita Total do Estado

Em R\$ milhões

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
RECEITAS CORRENTES	21.197,6	22.349,1	23.565,2	25.944,5	26.002,5	27.426,2	29.512,1	30.987,5	33.177,8	34.424,4
(+) Receita Tributária	15.783,9	16.345,7	17.340,4	19.151,7	19.386,7	20.597,8	22.264,8	23.791,3	26.210,3	27.132,0
(+) Receita de Contribuições	105,8	140,0	139,1	132,8	133,9	137,2	104,7	147,8	-	-
(+) Receita Patrimonial	725,4	747,1	569,7	719,6	663,4	667,2	687,9	711,8	721,7	632,3
(+) Receita Expl. Ativ. Econômica	903,1	901,7	971,9	1.030,8	944,3	1.031,2	1.076,6	1.231,4	1.440,7	1.436,0
(+) Transferências Correntes	5.071,3	5.593,5	6.178,4	7.159,9	7.219,8	7.499,9	7.967,6	7.865,5	7.909,9	8.102,0
(+) Outras Receitas Correntes	520,0	559,2	673,4	617,2	811,3	826,2	1.020,2	1.016,3	996,1	1.373,9
(-) Dedução Fundeb	1.912,0	1.938,0	2.307,7	2.867,5	3.157,0	3.333,4	3.609,7	3.776,6	4.101,0	4.251,8
RECEITAS DE CAPITAL	741,2	603,7	241,9	347,9	396,6	774,0	424,5	379,4	1.024,1	1.337,3
(+) Operações de Crédito	282,7	204,9	74,0	74,3	58,7	-	0,8	0,7	158,3	953,8
(+) Alienação de Bens	4,3	3,3	5,1	4,3	1,7	140,9	4,6	3,6	3,8	4,6
(+) Amortização de Empréstimos	179,9	135,9	95,8	51,4	32,6	18,3	17,7	13,4	1,7	-
(+) Transferências de Capital	25,9	44,4	66,8	115,4	205,1	202,6	170,3	229,8	249,6	234,1
(+) Outras Receitas de Capital	248,4	215,3	0,2	102,5	98,6	412,3	231,1	131,9	610,7	144,8
RECEITA TOTAL DO ESTADO	21.938,7	22.952,8	23.807,1	26.292,3	26.399,1	28.200,2	29.936,7	31.366,9	34.201,9	35.761,7
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)	16.625,9	17.164,9	18.192,3	20.227,7	19.904,8	21.447,5	23.534,1	24.491,7	26.898,7	28.336,7

Fonte: SIA 840 – Administração Global.

Tabela 2 – Taxa de Crescimento Médio Anual da Receita por Períodos

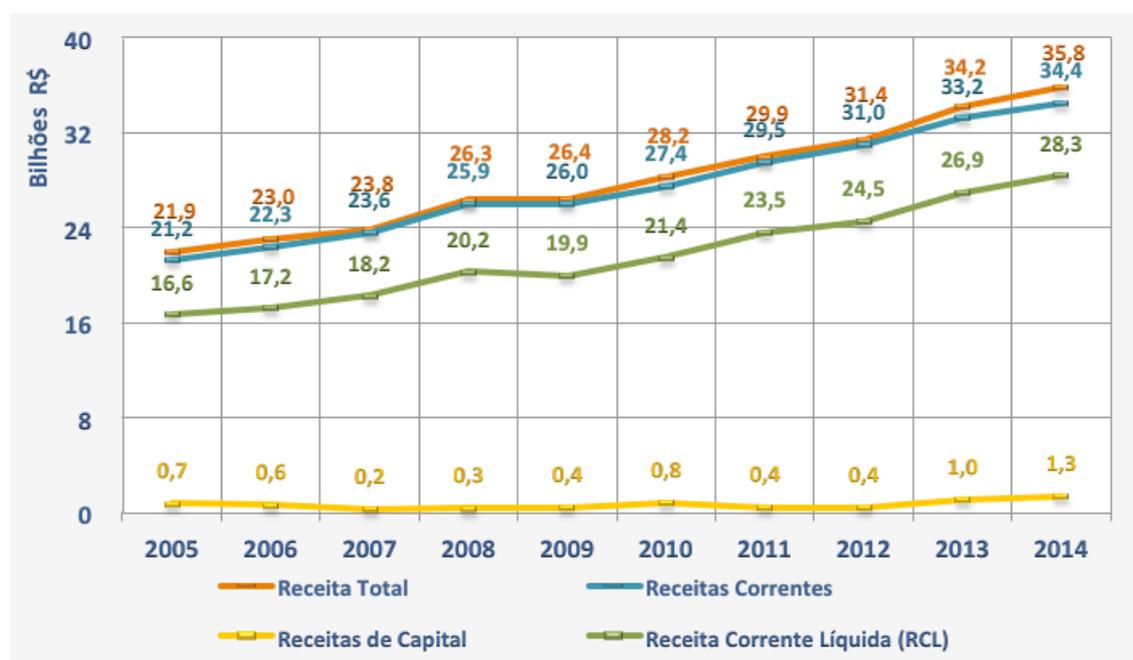
	TAXA DE CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL 2005 A 2014	TAXA DE CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL 2005 A 2010	TAXA DE CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL 2010 A 2014	TAXA DE CRESCIMENTO 2005 A 2014
Receitas Correntes	5,5%	5,3%	5,8%	62,4%
Receitas de Capital	6,8%	0,9%	14,6%	80,4%
RECEITA TOTAL	5,6%	5,1%	6,1%	63,0%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)	6,1%	5,2%	7,2%	70,4%

Fonte: SIA 840 – Administração Global.

Compreende-se no período que a Receita Total, após as deduções para a formação do Fundeb e descontado o efeito inflacionário, cresceu 63,0%, o que corresponde a um crescimento médio² de 5,6 % ao ano, conforme demonstrado na tabela 2. Destaca-se que tal crescimento foi mais acentuado no período de 2011 a 2014, quando atingiu 6,1%.

O gráfico a seguir demonstra o comparativo da evolução das Receitas Correntes, de Capital e da Receita Corrente Líquida³, frente à Receita Total.

Gráfico 1 – Evolução das Receitas Correntes, de Capital e da Receita Corrente Líquida



Fonte: SAI 840 – Administração Global.

Nota-se que o crescimento das Receitas Correntes é determinante na evolução da Receita Total do Estado, tendo em vista o valor pouco expressivo das Receitas de Capital ao longo de todo o período analisado. A tabela a seguir confirma essa evidência e demonstra que a participação relativa das Receitas de Capital apresentou participação média de 2,2% em relação à Receita Total.

2 Para o cálculo da taxa de crescimento médio foi utilizada a seguinte fórmula:

$$\Delta\% = \left(\frac{\text{Valor Final}}{\text{Valor Inicial}} \right)^{\frac{1}{n-1}} - 1$$

3 Segundo o art. 2º da LRF, a Receita Corrente Líquida (RCL) é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei. Seu principal objetivo é servir de parâmetro para o montante da reserva de contingência e para os limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação da receita orçamentária e das garantias do ente da Federação.

Tabela 3 – Participação Relativa das Receitas Correntes e de Capital

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	PARTICIPAÇÃO MÉDIA
Receitas Correntes	96,6%	97,4%	99,0%	98,7%	98,5%	97,3%	98,6%	98,8%	97,0%	96,3%	97,8%
Receitas de Capital	3,4%	2,6%	1,0%	1,3%	1,5%	2,7%	1,4%	1,2%	3,0%	3,7%	2,2%
RECEITA TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: SIA 840 – Administração Global.

O gráfico a seguir apresenta o comportamento dos principais componentes da Receita Corrente:

Gráfico 2 – Comportamento das Receitas que Compõem a Receita Corrente


Fonte: SIA 840 – Administração Global.

As Receitas Tributárias e de Transferências Correntes são as maiores responsáveis pela Receita Corrente, com participações relativas média no período analisado de 67,9% e 23,2%, respectivamente, de acordo com a tabela a seguir. Todas as Demais Receitas Correntes somadas alcançaram uma participação média relativa de 9,7%.

Tabela 4 – Participação Relativa Média e Taxa de Crescimento dos Principais Componentes das Receitas Correntes

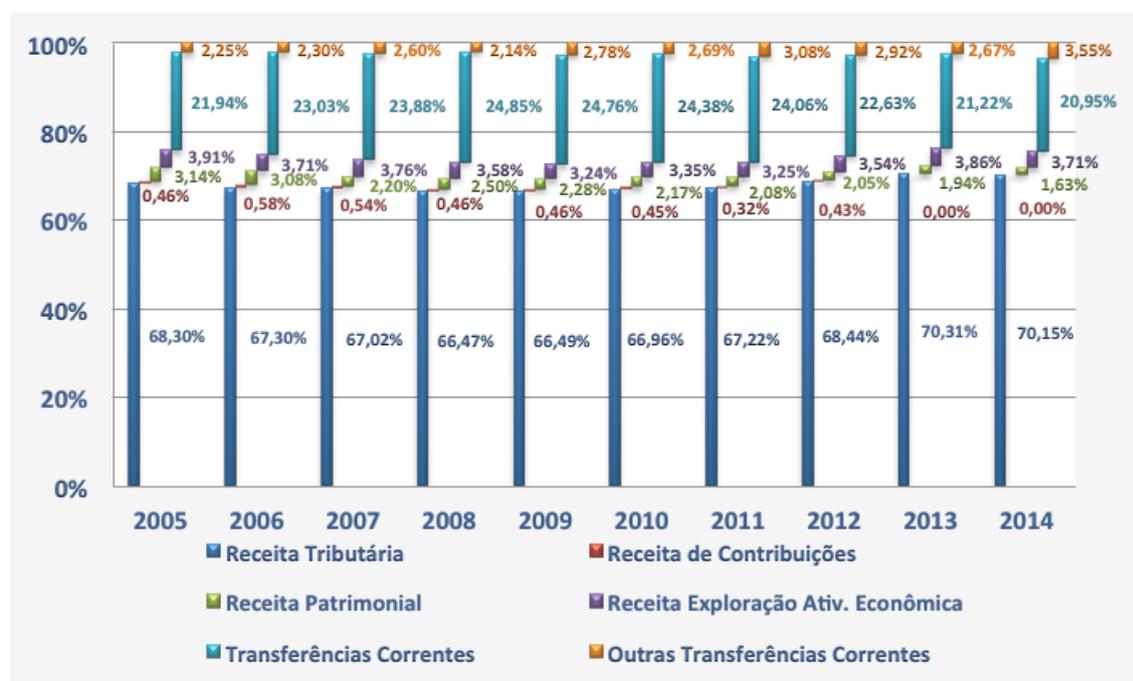
	PARTICIPAÇÃO RELATIVA MÉDIA	TAXA DE CRESCIMENTO MÉDIO 2005 2014
Receita Tributária	67,9%	6,2%
Transferências Correntes	23,2%	5,3%
Demais Receitas Correntes	9,7%	4,8%

Fonte: SIA 840 – Administração Global.

Contudo, nota-se que a Receita Tributária teve um comportamento ascendente, a qual basicamente determinou o crescimento das Receitas Correntes, conforme demonstrado no gráfico 2. A taxa de crescimento médio anual foi de 6,2% de 2005 a 2014 e, portanto, acima da taxa média de crescimento das receitas correntes, que foi de 5,8% para o mesmo período.

O gráfico a seguir demonstra a participação relativa das origens que compõem a Receita Corrente:

Gráfico 3 – Composição da Receita Corrente



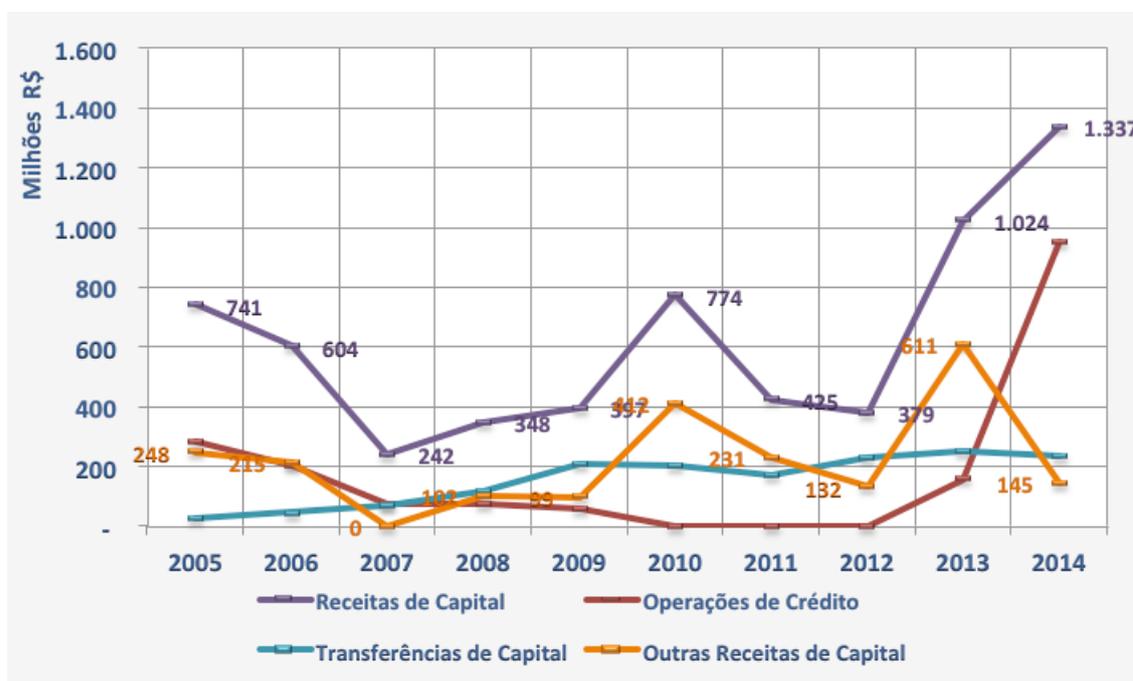
Fonte: SIA 840 – Administração Global.

Constata-se que as participações relativas das diferentes origens das receitas correntes pouco se alteraram nos períodos analisados. As Receitas Tributárias aparecem como principal origem de receita corrente, seguida pelas Transferências Correntes, e as Receitas de Exploração de Atividades Econômicas (soma das receitas Agropecuárias, de Serviços e Industrial).

As Receitas de Capital, por sua vez, mantiveram-se ao longo do período de 2005 a 2014 próximas ao patamar de 2,2% da Receita Total arrecadada, apesar do seu crescimento médio anual do período ser de 6,8%, acima da Receita Total do Estado, de 5,6%.

No gráfico a seguir⁴, verifica-se um comportamento extremamente volátil das Receitas de Capital para o período de 2005 a 2014.

Gráfico 4 – Comportamento das Receitas que Compõem as Receitas de Capital



Fonte: SIA 840 – Administração Global.

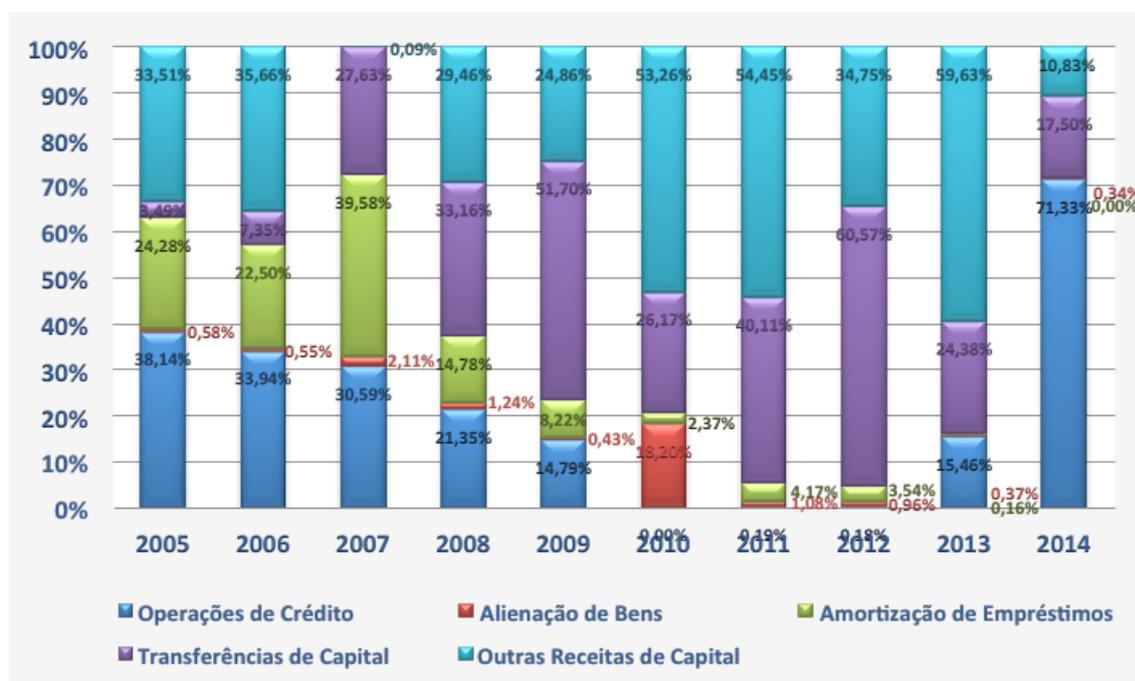
A origem de receita que se apresenta mais estável ao longo do período são as Transferências de Capital, contrastando com o comportamento das demais origens de receitas.

Constata-se, por meio da análise gráfica, que o seu comportamento está fortemente correlacionado com a arrecadação da origem de receita "Outras Receitas de Capital", exceto para o exercício de 2014, quando as receitas advindas as "Operações de Crédito" deram sustentação para o crescimento das Receitas de Capital.

Nota-se ainda, que as receitas de Operações de Crédito foram decrescentes entre os anos de 2005 a 2012. A partir de 2013, o Estado aumenta a participação desta receita e, em 2014, ela se torna a principal origem de recursos para as Receitas de Capital, com 71,33%, conforme evidenciado no gráfico a seguir.

⁴ O gráfico 4 apresentou apenas as três principais origens de Receitas de Capital. As receitas com Alienações de Bens e Amortização de Empréstimos não foram evidenciadas, pois apresentaram uma participação média relativa das receitas de capital no período de 2010 a 2014 de 0,7% e 2,0%, respectivamente.

Gráfico 5 – Composição da Receita de Capital



Fonte: SIA 840 – Administração Global.

Destaca-se que o ingresso de recursos oriundos da Amortização de Dívidas é decrescente em todo o período analisado e, no exercício de 2014, tais receitas foram nulas.

Tendo em vista que a Receita de Capital é destinada a atender gastos classificáveis em Despesas de Capital, quanto menor for a realização de recursos financeiros oriundos da conversão em espécie de bens e direitos (alienação de bens), de constituição de dívida (operações de crédito), de recebimentos de transferências de capital e de outras fontes de capital, menores tendem a ser a aplicação de recursos em despesas de capital.

O gráfico anterior confirma a volatilidade das fontes de arrecadação das Receitas de Capital. Nota-se, que de todas as fontes de arrecadação, nenhuma delas apresentou estabilidade ao longo do período analisado. Constata-se ainda, que as Receitas de Capital, isoladamente, não são capazes de manter de forma consistente as Despesas de Capital e, portanto, se faz necessária a formação de poupança das Receitas Correntes para sustentar um nível maior dos Investimentos.

14.1.1. Impactos da Desoneração Tributária do Governo Federal

A desoneração tributária define-se como o conjunto de incentivos ou regimes fiscais específicos para produtos ou operações, viabilizando a redução da carga fiscal de produtos, operações ou um conjunto de atividades sujeitas à tributação.

Tendo em vista que tanto Estados e Distrito Federal quanto Municípios recebem recursos federais por meio das transferências obrigatórias disciplinadas pela Constituição⁵, é possível concluir que qualquer alteração na política tributária efetuada pelo Governo Federal, incluindo desonerações eventualmente concedidas, impacta diretamente nas finanças das Unidades Federativas e dos Municípios.

A determinação constitucional disciplina que a União deve transferir parte de sua receita tributária aos Estados e ao Distrito Federal por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE), no montante de 21,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), bem como 10% do valor arrecadado de IPI, distribuído proporcionalmente ao valor das exportações de produtos industrializados de cada Unidade Federativa.

A fim de se avaliar o impacto das desonerações de tributos federais nas finanças do Estado do Paraná, e utilizando-se da mesma metodologia estabelecida em estudo do Tribunal de Contas da União (TCU)⁶, elaborou-se o cálculo das estimativas dos valores não distribuídos ao Estado, em decorrência das desonerações do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR), nos exercícios de 2011 a 2014.

Esse cálculo levou em consideração os valores contidos nos Demonstrativos dos Gastos Tributários (DGT) de 2011 a 2014, elaborados pela Receita Federal do Brasil (RFB), para se estimar os efeitos das desonerações tributárias promovidas pelo Governo Federal e o percentual de arrecadação líquida da União apresentada no "Demonstrativo das Transferências das Receitas Federais aos Estados, DF e Municípios", da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para se chegar ao valor da base de cálculo para distribuição dos tributos.

5 Constituição Federal, art. 159.

6 Estudo realizado no âmbito do Relatório do Acórdão nº 713/2014 – TCU-Plenário, contido no Processo TC 020.911/2013-0

Posto isso, alerta-se que o Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), utilizado como base de cálculo desse estudo, trata apenas de previsões de isenções de tributos, com base no histórico de desonerações e projeções para o futuro, não se tratando de valores efetivos de desonerações. Além disso, o DGT **não** contempla desonerações efetuadas recentemente pelo Governo Federal, sobretudo aquelas relativas a isenções de IPI para automóveis, caminhões móveis e “linha branca” de eletrodomésticos. Outros estudos pesquisados também não apresentam dados atualizados para o impacto das desonerações recentes do IPI nas contas do Governo Federal ou Estadual, tendo em vista a sua dificuldade de estimação, devido às mudanças na base de cálculo decorrentes do aumento no consumo e na renda proporcionados pela isenção.

Importa afirmar que o coeficiente de participação do Estado do Paraná, na distribuição dos recursos do FPE durante o período 2011-2014, permaneceu em 2,8832%, conforme Decisões Normativas do TCU⁷. Já o coeficiente de participação na distribuição do IPI relativo ao valor das exportações de produtos industrializados (IPI-Exportação), apresentou o seguinte comportamento:

Quadro 1 – Coeficiente do IPI Exportação do Paraná

COEFICIENTE DO IPI - EXPORTAÇÃO PARANÁ - %	
2011	8,243295%
2012	7,545321%
2013	7,616241%
2014*	7,886555%

*DN TCU 131, de 25/09/2013.

Posto isso, procedeu-se ao cálculo do valor desonerado, a partir dos índices de repasse ao Estado do Paraná e os valores estimados pelo DGT da RFB, em valores constantes⁸. A tabela a seguir consolida os valores arrecadados pelo Estado e os valores não distribuídos pela União estimados (desonerados), bem como os índices relativos à desoneração no período 2011-2014. Deve-se ressaltar, ainda, que 20% das transferências recebidas a título de FPE e IPI-Exportação são deduzidas a título de repasse ao FUNDEB.

7 Decisão Normativa-TCU nº 109, de 29/11/2010; DN nº 118, de 23/11/2011; DN nº 123, de 21/11/2012 e DN nº 130, de 18/09/2013.

8 Valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, calculados pelo IBGE.

Tabela 5 – Receitas do Estado e Desonerações Efetuadas pelo Governo Federal - 2011 a 2014

	2011	2012	2013	2014	2011-2014 (ACUMULADO)	2011-2014 (AGRUPADO)
Desoneração - FPE	443.161	543.145	601.766	604.100	2.192.171	
Desoneração - IPI Exportação	132.735	126.821	139.503	141.080	540.139	2.732.310
Receita - FPE	2.066.466	2.013.165	2.044.224	2.093.425	8.217.279	
Receita - IPI Exportação	325.228	270.536	271.537	287.472	1.154.774	9.372.053
Receita do Estado, exceto Transf. Constitucionais	24.049.815	25.159.306	27.522.786	28.803.544	105.535.451	105.535.451
Desoneração FPE (%)	21,4%	27,0%	29,4%	28,9%	26,7%	
Desoneração IPI Ex. (%)	40,8%	46,9%	51,4%	49,1%	46,8%	29,2%
DESONERAÇÃO TOTAL / RECEITA, EXCETO TRANSF. CONSTITUCIONAIS (%)	2,39%	2,66%	2,69%	2,59%	2,59%	2,59%

Fontes: DGT 2011 a 2014 – RFB e DTRF – STN (2014).

Portanto, é possível dizer que a União, por meio de sua política de desoneração tributária, teria deixado de repassar R\$ 2,7 bilhões relativos ao FPE e ao IPI-Exportação ao Estado do Paraná, no período 2011-2014, o que representou 2,59% de sua Receita Arrecadada (exceto Transferências Constitucionais aos Municípios), no mesmo período. Ainda, verifica-se que a desoneração representou 29,2% do valor repassado ao Estado a título de transferências das respectivas vinculações.

Em 2014, as isenções federais representaram R\$ 745 milhões distribuídos a menos ao Estado, contabilizando R\$ 604 milhões relativos ao FPE e R\$ 141 milhões do IPI-Exportação. Juntos, esses valores representaram 2,59% das receitas líquidas de transferências do Estado. Considerando o repasse efetivado pela União de R\$ 2,1 bilhões do FPE e R\$ 287 milhões do IPI-Exportação, as desonerações do FPE e do IPI-Exportação totalizariam 28,9% e 49,1%, respectivamente, dos valores transferidos em 2014.

Deve-se ter em mente, todavia, que o Demonstrativo de Gastos Tributários, estudo da Receita Federal do Brasil que serviu como base para esse cálculo, leva em consideração políticas de desoneração praticadas há muitos anos pelo Governo Federal, o que confere previsibilidade ao valor do repasse constitucional efetuado aos Estados e Municípios, em virtude de sua recorrência ao longo do tempo.

Dessa forma, o resultado obtido nesse estudo deve servir como balizador de uma discussão mais aprofundada a respeito dos impactos da desoneração tributária na gestão fiscal dos Poderes e entes federativos, em face da tão necessária responsabilidade fiscal para o gestor público nos dias atuais.

14.1.2. COMPORTAMENTO DA DESPESA

O presente tópico tem como objetivo demonstrar a alocação dos gastos do Estado do Paraná, ao longo do período de 2005 a 2014, ao elucidar a alocação dos recursos arrecadados.

Assim como realizado no tópico das receitas, os dados serão apresentados em valores constantes a preços de 2014, utilizando-se o IPCA como índice de correção do poder de compra da moeda para o período analisado.

A Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001, em seu art. 6º, determina que, na lei orçamentária, a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação. Nesse sentido, a tabela a seguir detalha as despesas empenhadas pelo Estado do Paraná entre os exercícios de 2005 a 2014, classificadas de acordo com a sua natureza.

Tabela 6 – Despesa Total do Estado – Período 2005 a 2014

Em R\$ milhões

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
DESPESAS CORRENTES	19.035,2	20.331,4	21.756,2	23.542,4	24.144,5	25.248,9	27.464,0	29.502,6	31.229,6	32.024,4
Pessoal e Encargos Sociais	9.568,0	10.635,5	11.614,8	12.223,6	12.830,2	13.791,4	15.416,0	16.302,4	14.283,6	14.722,8
Juros e Encargos da Dívida	1.087,1	952,0	974,6	965,2	915,1	887,5	806,7	768,5	742,5	734,2
Outras Despesas Correntes	8.380,1	8.743,9	9.166,8	10.353,7	10.399,2	10.570,0	11.241,3	12.431,7	16.203,5	16.567,4
DESPESAS DE CAPITAL	2.659,0	2.924,7	1.955,3	2.180,7	2.355,4	2.923,0	1.875,6	2.606,4	2.871,7	2.883,3
Investimentos	1.754,7	2.161,1	1.176,5	1.374,9	1.325,9	1.715,7	906,4	1.468,5	1.904,9	1.545,2
Inversões Financeiras	3,0	2,2	-	4,1	196,8	419,9	237,5	385,3	222,4	518,1
Amortização da Dívida	901,2	761,4	778,8	801,6	832,7	787,4	731,7	752,5	744,3	820,0
DESPESA TOTAL	21.694,2	23.256,1	23.711,4	25.723,1	26.499,9	28.171,9	29.339,6	32.109,0	34.101,2	34.907,7

Fonte: SIA 112 – Administração Global.

Contudo, buscando identificar as despesas quanto ao objeto dos gastos, a equipe técnica propôs uma nova forma de apresentá-las, conforme as duas alterações demonstradas a seguir:

- a) Reclassificação das Despesas Correntes, de acordo com os seguintes grupos de despesa:**
- i. Custeio do Pessoal Ativo;
 - ii. Custeio do Pessoal Inativo e Pensionistas;
 - iii. Custeio dos Serviços Públicos;
 - iv. Juros e Encargos da Dívida;
 - v. Transferências Constitucionais aos Municípios.

Essa maneira de segregar as despesas correntes permite identificar com maior nível de detalhe e precisão quais os principais gastos que impactaram o orçamento do Estado ao longo dos últimos dez anos. A tabela a seguir detalha a metodologia proposta para consolidar os gastos por grupo de despesa⁹.

Tabela 7 – Detalhamento das Rubricas que Compõem os Gastos por Grupos de Despesas

GRUPOS DE DESPESA	DETALHAMENTO DAS RUBRICAS CONSIDERADAS	
CUSTEIO DO PESSOAL ATIVO	Inclui	3.1.00.00.00 – Pessoal e Encargos Sociais
	Exclui	3.1.90.01.00 – Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares
	Exclui	3.1.90.03.00 – Pensões do RPPS e do Militar
CUSTEIO DO PESSOAL INATIVO E PENSIONISTAS	Inclui	3.1.90.01.00 – Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares
	Inclui	3.1.90.03.00 – Pensões do RPPS e do Militar
	Inclui	3.3.91.41.21 – Contribuições para órgãos e Entidades Federais (apenas exercício de 2013)
	Inclui	3.3.91.41.22 – Contribuições aos Fundos Municipais de Assistência Social (apenas exercício de 2013)
	Inclui	3.3.91.41.23 – Contribuições ao Fundo Financeiro
	Inclui	3.3.91.41.24 – Contribuições ao Fundo Militar
	Inclui	3.3.91.97.00 – Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS
	Inclui	Insuficiência Financeira dos Fundos Financeiro e Militar
CUSTEIO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	Inclui	3.3.00.00.00 – Outras Despesas Correntes
	Exclui	3.3.91.41.21 – Contribuições para Órgãos e Entidades Federais (apenas exercício de 2013)
	Exclui	3.3.91.41.22 – Contribuições aos Fundos Municipais de Assistência Social (apenas exercício de 2013)
	Exclui	3.3.91.41.23 – Contribuições ao Fundo Financeiro
	Exclui	3.3.91.41.24 – Contribuições ao Fundo Militar
	Exclui	3.3.91.97.00 – Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS
	Exclui	3.3.40.81.00 – Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas
	Exclui	3.3.90.81.00 – Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	Inclui	3.2.00.00.00 – Juros e Encargos da Dívida
TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS AOS MUNICÍPIOS	Inclui	3.3.40.81.00 – Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas
	Inclui	3.3.90.81.00 – Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas

Fonte: Construção Própria.

b) Inclusão das Insuficiências Financeiras dos Fundos de Previdência e Militar.

Destaca-se que, com o advento da Lei 17.435/12, o custeio dos gastos com inativos e pensionistas passou a ser contabilizado pelos Fundo Financeiro e Fundo Militar¹⁰.

⁹ Apenas para o exercício de 2013 as rubricas 3.3.91.41.21 – “Contribuições para Órgãos e Entidades Federais” e 3.3.91.41.21 – “Contribuições aos Fundos Municipais de Assistência Social” receberam conjuntamente R\$ 450 milhões destinados aos Fundos Previdenciários (Financeiro e Militar) em decorrência do Termo de Compromisso. Em 2014, esse montante foi incluído nas rubricas 3.3.91.41.23 – Contribuições ao Fundo Financeiro e 3.3.91.41.24 – Contribuições ao Fundo Militar.

¹⁰ Exceto os aposentados e pensionistas da Assembleia Legislativa que continuaram tendo suas despesas contabilizadas nas rubricas 3.1.90.01.00 – “Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reforma dos Militares” e 3.1.90.03.00 – “Pensões do RPPS e do Militar”.

Com essa reestruturação, parcela dos repasses realizados pelo Tesouro Estadual ao Regime Próprio de Previdência do Estado foi registrada por meio de execução extraorçamentária (interferência financeira), com a finalidade de cobrir a insuficiência financeira apurada nos Fundos Financeiro e Militar¹¹. Sendo assim, nesta análise, foram levadas em consideração no montante do Pessoal Inativo e Pensionistas tais Interferências Financeiras, uma vez que representam compromissos financeiros do Orçamento Fiscal.

Desta forma, para fins de apuração do gasto do governo estadual com inativos e pensionistas, a equipe técnica optou por incluir os desembolsos extraorçamentários, conforme configuração apresentada no gráfico a seguir:

Tabela 8 – Evolução das Despesas com Custeio do Pessoal Inativo e Pensionistas após Ajustes

Em R\$ milhões

	2011	2012	2013	2014
Custeio do Pessoal Inativo e Pensionistas	4.154,6	4.187,4	3.215,1	3.086,4
(+) Insuficiência Financeira por Interferência Financeira	-	-	756,8	1.106,3
= Custeio do Pessoal Inativo e Pensionistas Ajustado	4.154,6	4.187,4	3.971,9	4.192,7

Fonte: SIA112 – Administração Global e SIA215A da SEAP.

Gráfico 6 – Evolução das Despesas com Custeio do Pessoal Inativo e Pensionistas antes e após Ajustes



Fonte: SIA112 – Administração Global e SIA215A da SEAP.

Verifica-se que, caso não fossem considerados os gastos com as Insuficiências Financeiras, os gastos com o Custeio de Pessoal Inativo e Pensionistas teriam caído sobremaneira nos exercícios de 2013 e 2014, não representando o real desembolso do Estado do Paraná para o custeio de Inativos e Pensionistas¹².

Para fins de uma análise que se mostre mais aderente à realidade dos gastos com pessoal ativo e inativo efetuados pelo Estado do Paraná, de agora em diante será incorporada às despesas a Interferência Financeira realizada para atender a Insuficiência Financeira dos fundos previdenciários. Após as adaptações mencionadas, a seguir é demonstrada a evolução dos gastos totais do Estado entre os exercícios de 2005 a 2014.

Tabela 9 – Gasto Total do Estado – Período de 2005 a 2014

Em R\$ milhões

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
DESPESAS CORRENTES	19.035,2	20.331,4	21.756,2	23.542,4	24.144,5	25.248,9	27.464,0	29.502,6	31.986,3	33.130,6
Custeio de Pessoal Ativo	6.618,0	7.407,5	8.074,6	8.599,1	9.075,8	9.903,2	11.261,4	12.115,0	14.213,6	14.662,2
Custeio do Pessoal Inativo e Pensionistas	2.950,0	3.228,1	3.540,2	3.624,5	3.754,5	3.888,2	4.154,6	4.187,4	3.971,9	4.192,7
Custeio dos Serviços Públicos	4.204,7	4.488,6	4.542,8	5.213,4	5.216,8	5.100,4	5.354,5	6.224,1	6.379,3	6.583,4
Juros e Encargos da Dívida	1.087,1	952,0	974,6	965,2	915,1	887,5	806,7	768,5	742,5	734,2
Transferências Constitucionais ao Municípios	4.175,4	4.255,3	4.624,0	5.140,3	5.182,4	5.469,6	5.886,9	6.207,6	6.679,1	6.958,1
DESPESAS DE CAPITAL	2.659,0	2.924,7	1.955,3	2.180,7	2.355,4	2.923,0	1.875,6	2.606,4	2.871,7	2.883,3
Investimentos	1.754,7	2.161,1	1.176,5	1.374,9	1.325,9	1.715,7	906,4	1.468,5	1.904,9	1.545,2
Inversões Financeiras	3,0	2,2	-	4,1	196,8	419,9	237,5	385,3	222,4	518,1
Amortização da Dívida	901,2	761,4	778,8	801,6	832,7	787,4	731,7	752,5	744,3	820,0
TOTAL GERAL	21.694,2	23.256,1	23.711,4	25.723,1	26.499,9	28.171,9	29.339,6	32.109,0	34.858,0	36.013,9

Fonte: SIA 112 – Administração Global e SIA215A da SEAP.

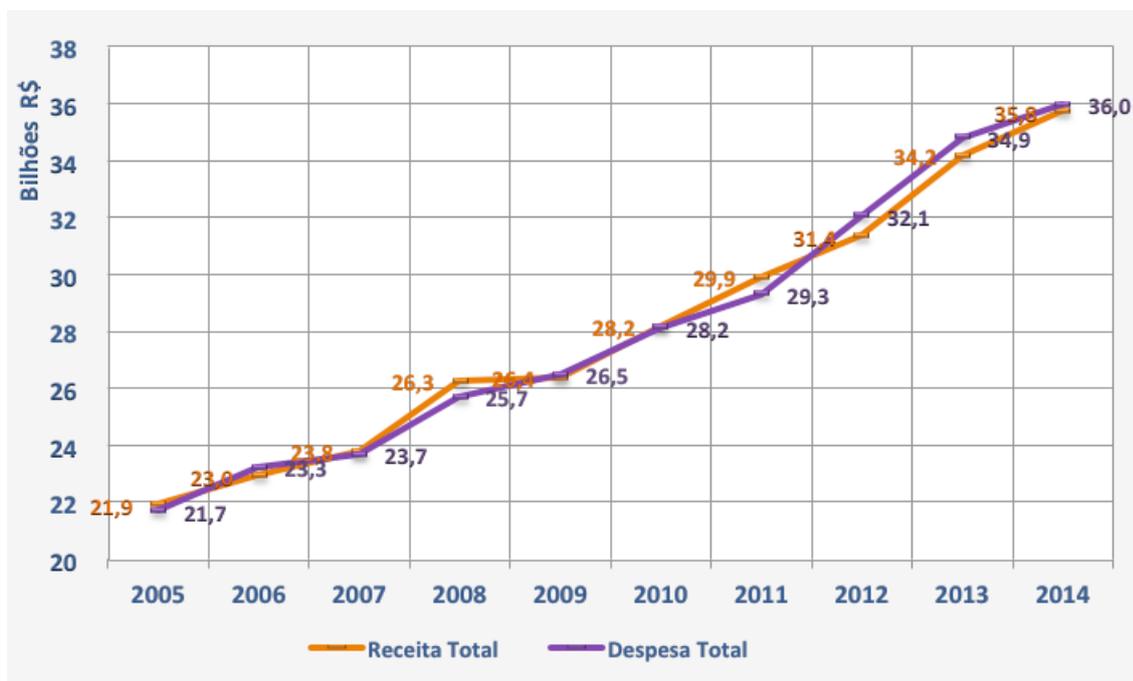
14.2. COMPORTAMENTO DO GASTO E SEU DESEMPENHO EM RELAÇÃO À RECEITA NOS ÚLTIMOS DEZ ANOS

O gráfico a seguir demonstra o contínuo crescimento da Receita Total, passando de R\$ 21,9 bilhões em 2005 para R\$ 35,8 bilhões ao final de 2014, um crescimento, em termos reais, de 63% na década. O Gasto Total cresceu de R\$ 21,7 bilhões para R\$ 36,0 bilhões no mesmo período, uma alta de 66,0%¹³ e, portanto, acima do crescimento da Receita para o mesmo período. Nota-se que o crescimento do Gasto Total nos últimos três exercícios financeiros (2012, 2013 e 2014) o Gasto Total superou a Receita Total.

¹² Deve-se atentar para o fato dos gastos totais considerados para os exercícios de 2013 e 2014 serem divergentes das despesas oficialmente apresentada na Prestação de Contas Anual dos respectivos exercícios em decorrência da inclusão das interferências financeiras.

¹³ Para maiores detalhes sobre as taxas de crescimento por períodos consultar a tabela 10.

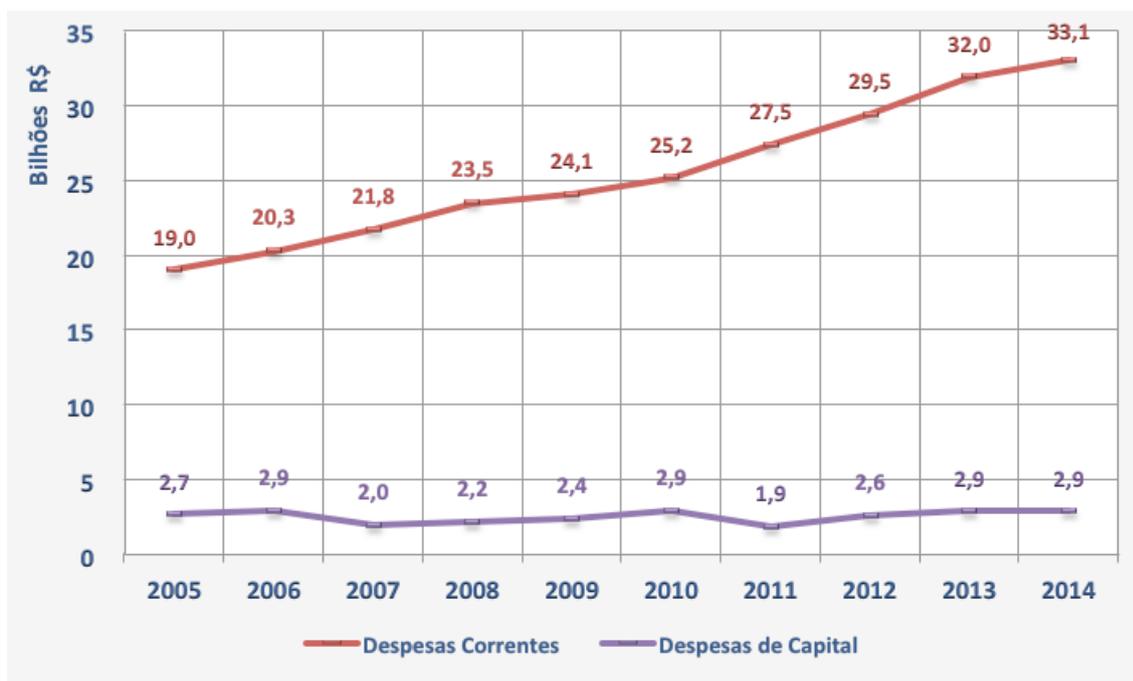
Gráfico 7 – Evolução do Gasto Total e da Receita Total Arrecadada



Fonte: SIA 112 e SIA 840 – Administração Global.

O gráfico abaixo demonstra a evolução da Despesa Corrente e da Despesa de Capital.

Gráfico 8 – Evolução das Despesas Correntes e das Despesas de Capital

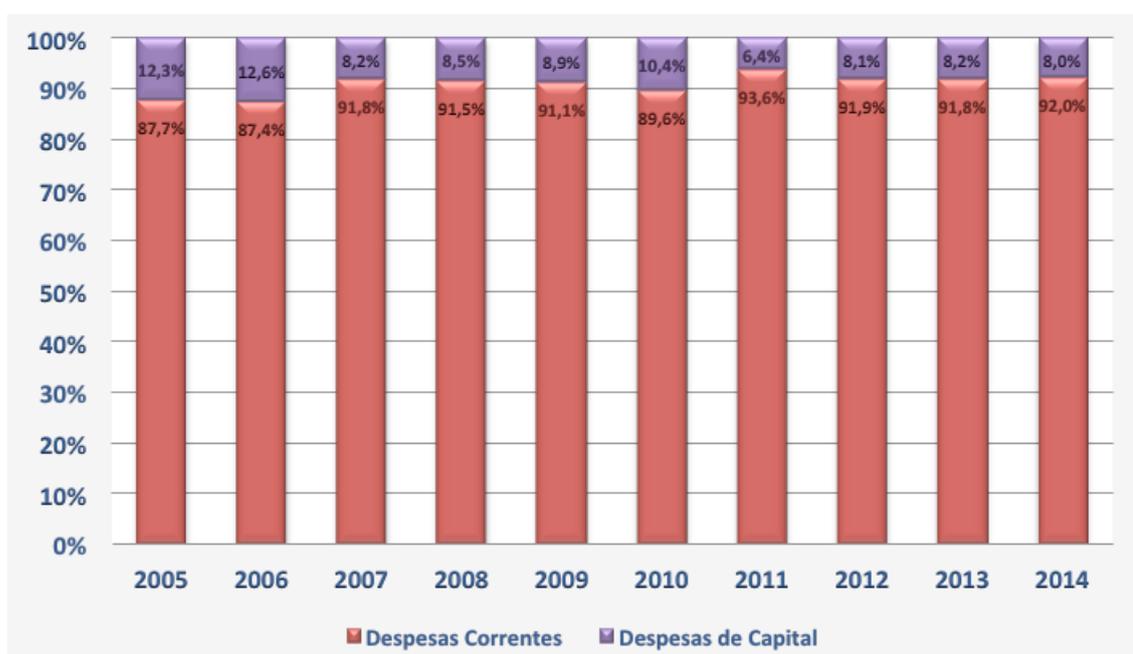


Fonte: SIA 840 e SIA 112 – Administração Global.

Constata-se que crescimento do Gasto Total é explicado pelo aumento vertiginoso das Despesas Correntes. Considerando os valores já atualizados, o crescimento dessa despesa foi de 74% no período e o crescimento das Despesas de Capital foi de apenas 8,4%, contra um crescimento da Receita Total de 63,0%¹⁴.

A seguir é apresentada a participação relativa das Despesas Correntes e das Despesas de Capital com relação ao total dos gastos:

Gráfico 9 – Evolução da Composição das Despesas Empenhadas



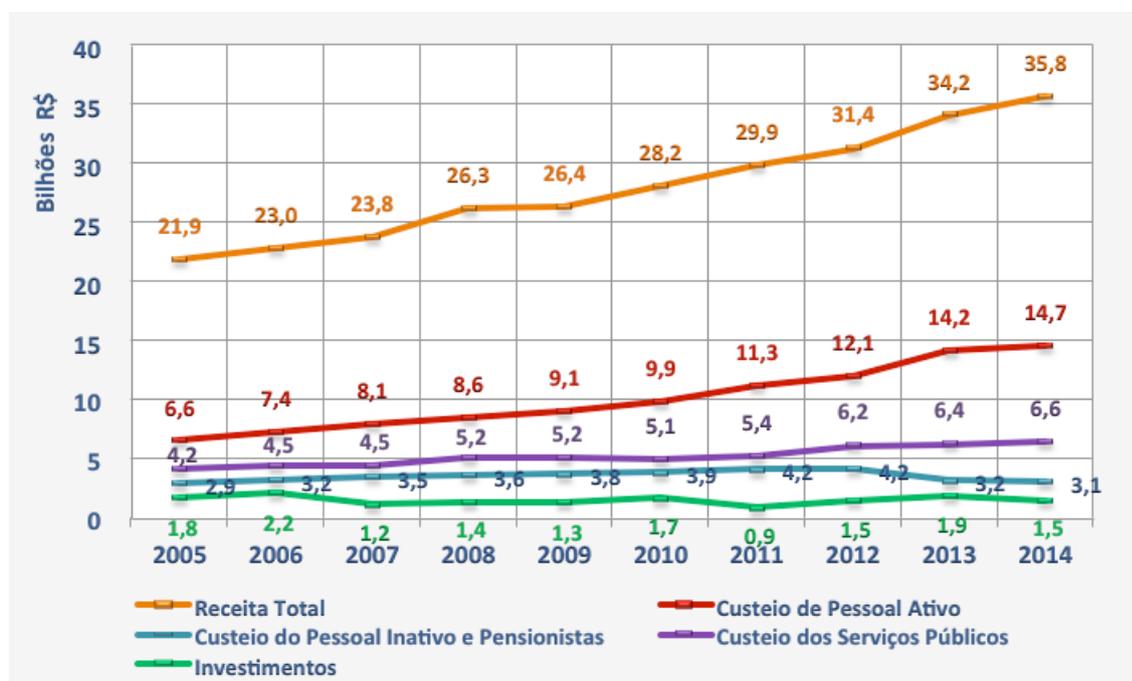
Fonte: SIA112 – Administração Global.

Observa-se que a participação das Despesas de Capital com relação ao total dos gastos era de 12,3% em 2005 e apresentou uma trajetória de queda ao longo dos anos, alcançando no ano de 2014 uma participação relativa de 8,0%. Ou seja, constata-se que ao longo de todo o período analisado, os aumentos da arrecadação foram destinados ao atendimento das Despesas Correntes em detrimento das Despesas de Capital e tendo como consequência a queda relativa desta de 4,3 pontos percentuais.

¹⁴ Para maiores detalhes sobre as taxas de crescimento por períodos consultar a tabela 10.

O gráfico a seguir demonstra a comparação da evolução dos Principais Grupos de Despesas com relação à Receita Total.

Gráfico 10 – Evolução dos Principais Grupos de Despesas

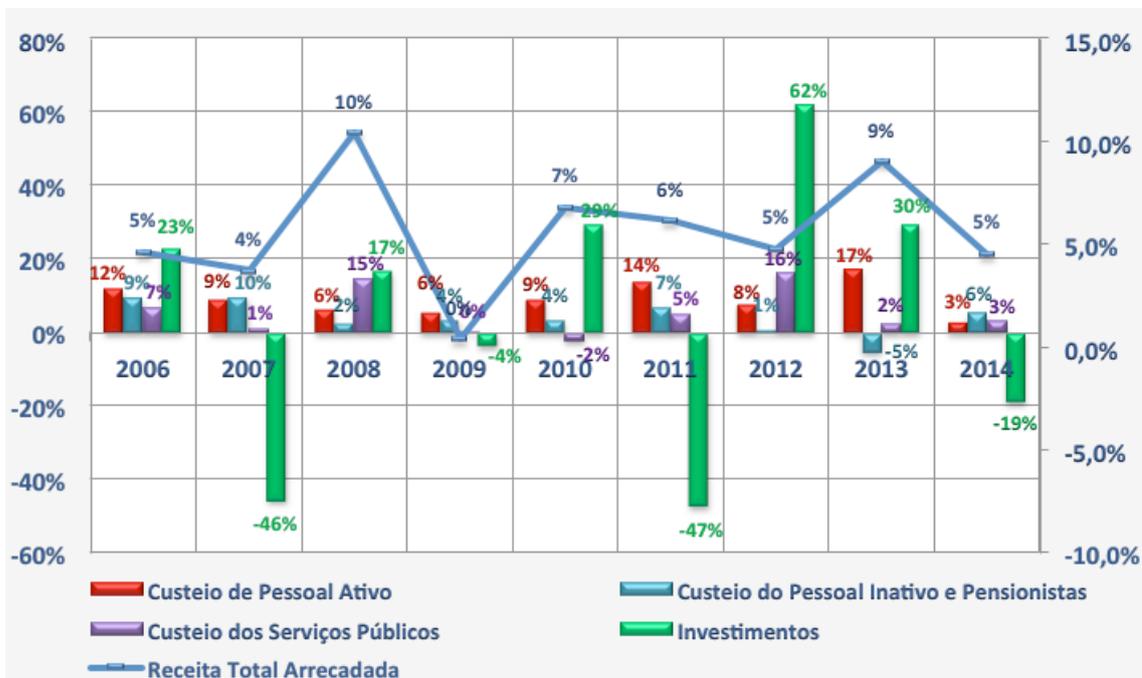


Fonte: SIA 112 – Administração Global.

O gráfico acima detalha a evolução dos principais grupos de despesa da administração global – Custeio do Pessoal Ativo, Custeio do Pessoal Inativo, Custeio dos Serviços Públicos e Investimentos, bem como a Receita Total entre os anos de 2005 a 2014.

Com o objetivo de detalhar a evolução anual de cada uma das séries já apresentadas, o gráfico a seguir apresenta a variação anual para o mesmo período. Dessa análise, deve-se atentar para o fato de que tal variação é calculada com base no ano anterior e já desconta o efeito inflacionário de cada exercício.

Gráfico 11 – Variação Anual de Receitas e Despesas por Grupos do Orçamento da Administração Global



Fonte: SIA112 e SIA840 – Administração Global; SIA215 da SEAP.

A evolução do comportamento da Receita Total é demonstrada pela série em linha e evidenciada no eixo secundário. Nesse período, o crescimento real da receita entre os anos de 2005 a 2014 foi de 63,0%, o que corresponde a uma taxa de crescimento médio de 5,6% ao ano, conforme demonstrada pela tabela 10.

As despesas com Custeio do Pessoal Ativo cresceram acima da inflação: de um gasto de R\$ 6,6 bilhões em 2005, evoluíram para R\$ 14,2 bilhões em 2014, correspondendo a um crescimento real de 121,6%, quase duas vezes superior ao crescimento da receita no mesmo período. Contudo, ainda que a taxa de crescimento médio anual foi de 9,2% e, somente no período de 2010 a 2014, o crescimento acumulado atingiu a marca de 48,1%, em termos reais.

O Custeio do Pessoal Inativo e Pensionistas cresceu no período a uma taxa média de 4,0% ao ano. Contudo, no exercício de 2013, verifica-se uma queda real no repasse estadual de recursos na ordem de 5%. Alguns fatores que podem justificar esta queda estão relacionados a seguir:

- a) parcela dos gastos com inativos e pensionistas foi custeada com recursos dos Fundos Financeiro e Militar, a exemplo de receitas de rendimentos de aplicações financeiras, compensação com o RGPS e restituição de benefícios;

- b) em 2013 o Estado não repassou recursos para prover a cobertura integral dos benefícios previdenciários dos Fundos Financeiro e Militar, ocasionando a utilização de recursos do Fundo de Previdência, conforme registrado na comunicação de irregularidade (protocolado nº 117629/14) que tramita nesta casa.

As despesas com o grupo Custeio dos Serviços Públicos apresentaram taxas de crescimentos mais expressivas nos exercícios de 2008 e 2012 (14,8%), mas ao longo de toda a série a taxa de crescimento médio anual desse grupo foi de 16,2%.

Por fim, destaca-se a grande volatilidade dos investimentos ao longo dessa série. Nas gestões iniciadas em 2007 e 2011, os investimentos apresentaram quedas de 46% e 47%, respectivamente. Contudo, nos anos de 2010, 2012 e 2013 os investimentos cresceram, respectivamente, 29%, 62% e 30%.

Pode-se inferir que a manutenção das despesas com investimentos constitui um dos maiores desafios do Estado do Paraná, pois, por se tratar de gasto atrelado a receitas não vinculadas, é o grupo que mais sofre contingenciamentos quando da queda de receitas ou quando da necessidade de realização de um ajuste fiscal mais rigoroso.

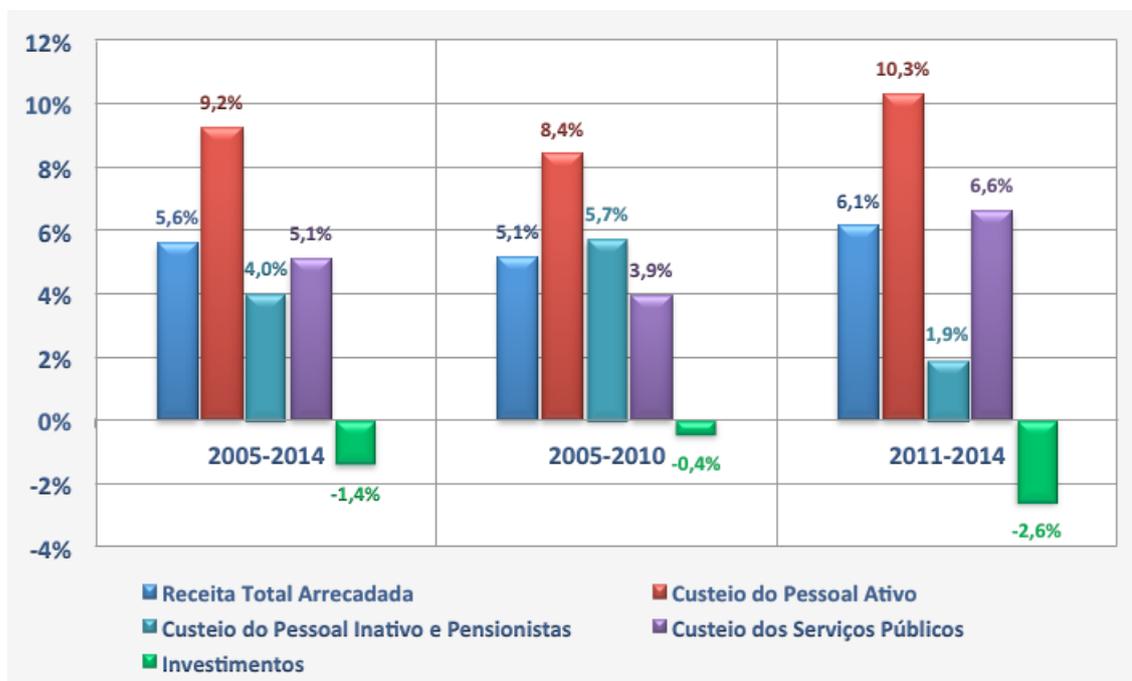
A fim de uma melhor compreensão a respeito das políticas efetuadas que levaram a esse contínuo aumento nas despesas correntes, efetua-se a por meio da Tabela 10 e Gráfico 12 a comparação entre a variação anual da receita e das despesas no período da gestão 2011-2014, encerrada em 2014, e no período anterior (2005-2010), além da variação anual observada nos períodos 2005 a 2014 e 2011 a 2014.

Tabela 10 – Crescimento Anual da Receita e das Despesas por Períodos

TÍTULOS	CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL 2005 A 2014		CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL 2005 A 2010		CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL 2011 A 2014		CRESCIMENTO TOTAL - 2005 A 2014		CRESCIMENTO TOTAL - 2011 A 2014	
	Δ EM MILHÕES R\$	Δ %	Δ EM MILHÕES R\$	Δ %	Δ EM MILHÕES R\$	Δ %	Δ EM MILHÕES R\$	Δ %	Δ EM MILHÕES R\$	Δ %
Receita Total Arrecadada	1.382,3	5,6%	1.043,6	5,1%	1.512,3	6,1%	13.823,0	63,0%	7.561,5	26,8%
Receita Tributária	1.134,8	6,2%	802,3	5,5%	1.306,8	7,1%	11.348,0	71,9%	6.534,1	31,7%
Transferências Correntes	303,1	5,3%	404,8	8,1%	120,4	1,9%	3.030,7	59,8%	602,1	8,0%
Despesa Total	1.432,0	5,8%	1.079,6	5,4%	1.568,4	6,3%	14.319,7	66,0%	7.842,1	27,8%
Custeio do Pessoal Ativo	804,4	9,2%	547,5	8,4%	951,8	10,3%	8.044,2	121,6%	4.759,0	48,1%
Custeio do Pessoal Inativo e Pensionistas	124,3	4,0%	156,4	5,7%	60,9	1,9%	1.242,7	42,1%	4.759,0	7,8%
Custeio do Pessoal Ativo e Inativo e Pensionistas	928,7	7,8%	703,9	7,6%	1.012,7	8,1%	9.286,9	97,1%	5.063,4	36,7%
Custeio dos Serviços Públicos	237,9	5,1%	149,3	3,9%	296,6	6,6%	2.378,7	56,6%	1.483,0	29,1%
Investimentos	-21,0	-1,4%	-6,5	-0,4%	-34,1	-2,6%	-209,5	-11,9%	-170,5	-9,9%

Fonte: SIA112 e SIA840 – Administração Global; SIA215 da SEAP.

Gráfico 12 – Taxa Média de Crescimento Anual da Receita e da Despesa



Fonte: SIA112 e SIA840 – Administração Global; SIA215 da SEAP.

A análise dos dados apresentados acima confirma que o Custeio do Pessoal Ativo cresceu acima da Receita Total Arrecadada em todos os períodos considerados, com crescimento médio de 9,2%, sendo de 8,4% entre o período de 2005 a 2010 e de 10,3% entre 2011 a 2014. Constata-se ainda que o seu crescimento médio anual foi de R\$ 804 milhões, consumindo 58,2% do crescimento médio anual das receitas no período, de R\$ 1.382 milhões.

O Custeio do Pessoal Ativo reflete em um aumento nas despesas por um longo período, inclusive com inativos e pensionistas, tendo em vista serem de difícil reversão, diferentemente das despesas de capital, as quais podem ser mais facilmente reprogramadas.

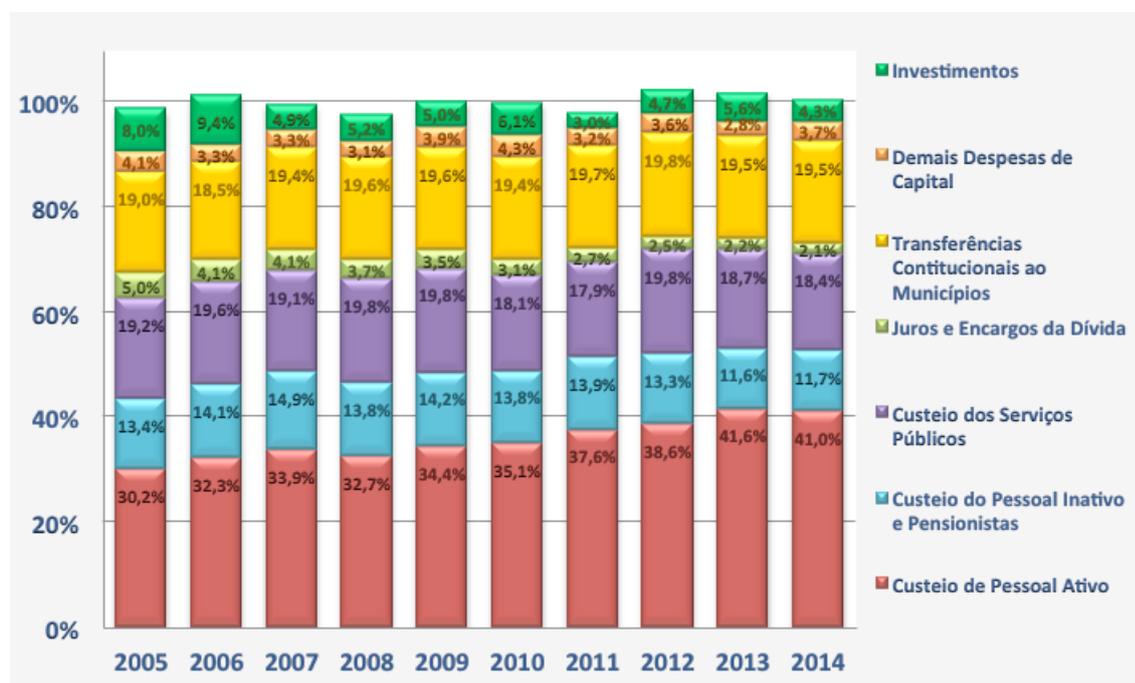
Em contrapartida, o Custeio do Pessoal Inativo e Pensionistas cresceu acima da arrecadação durante o período 2005-2010 e no período 2010-2014. Com o advento do Novo Plano Custeio da Paraprevidência, por meio da Lei Estadual nº 17.435/2012, a taxa de crescimento desse grupo de despesa recuou para 1,9% ao ano. Dessa forma, tal gasto cresceu em média 4,1% ao ano entre 2005 e 2014.

O Custeio dos Serviços Públicos cresceu 5,1% no período de 2005 a 2014, porém constata-se que a evolução desse gasto foi impulsionada pelo maior crescimento no período de 2011 a 2014, o qual atingiu 6,6%, contra 3,9% no período de 2005 a 2010.

Nota-se também o constante decréscimo nos Investimentos no período avaliado, de 1,4% ao ano, em média. Esse movimento ocorreu em maior grau no período de 2011 - 2014, com baixa média de 2,6% ao ano, contra uma queda de 0,4% para o período de 2005 a 2010.

A explicação para a queda das despesas reais com Investimentos pode ser observada no gráfico 13 abaixo, o qual demonstra a evolução da participação relativa de grupos de despesas quando comparadas à arrecadação total do Estado¹⁵.

Gráfico 13 – Participação Relativa de Grupos de Despesa com Relação à Arrecadação Total do Estado



Fonte: SIA112 e SIA840 – Administração Global; SIA215 da SEAP.

Verifica-se, conforme já mencionado anteriormente, um crescimento acentuado com Custeio de Pessoal Ativo que sai de uma participação relativa de 30,2% para 41,0%, ou seja, uma evolução de 10,8 pontos percentuais.

15 Nos exercícios em que a soma das participações relativas das despesas superaram o índice de 100% significa que naquele exercício as despesas totais superaram as receitas totais.

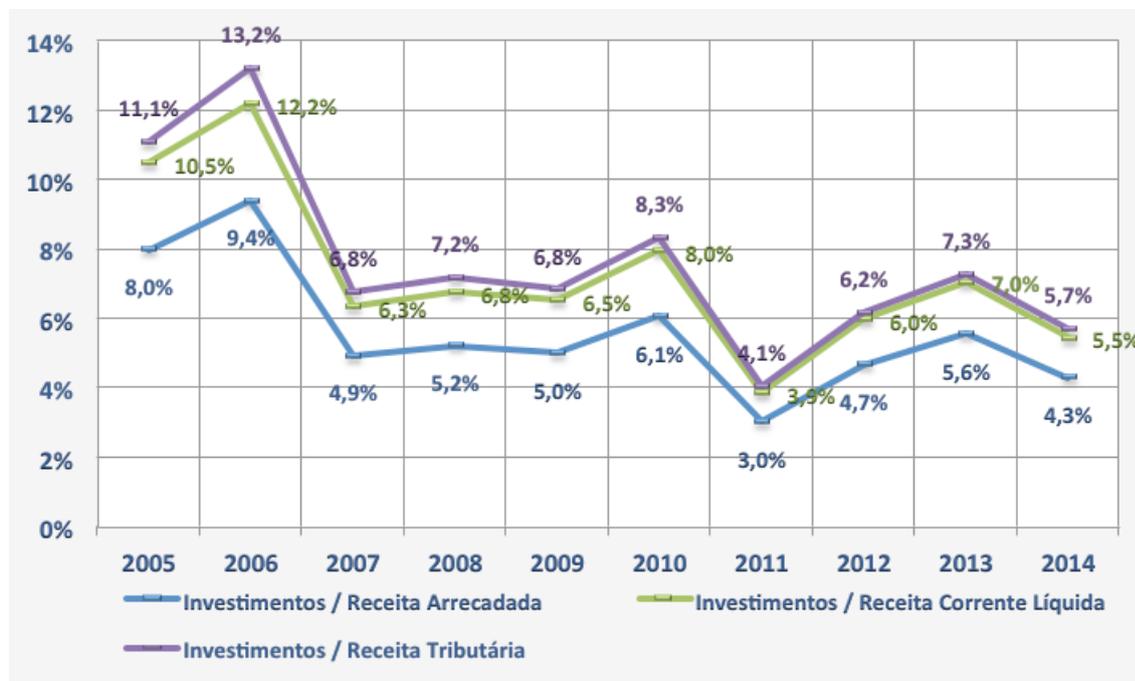
Os demais grupos de despesa tiveram variações relativas menores, como é o caso das despesas com o Custeio dos Serviços Públicos, que caiu de 19,2% em 2005 para 18,4% em 2014 e as despesas com as Transferências Constitucionais aos Municípios que se mantiveram em torno da casa de 21% de participação relativa. Destaca-se positivamente a queda das despesas com Juros e Encargos da Dívida a qual caiu de 5,0% em 2005 para 2,1% da Receita Total Arrecadada em 2014.

Por fim, o Custeio do Pessoal Inativo e Pensionistas manteve-se estável em torno de 14% entre os anos de 2005 e 2011, apresentando uma tendência de queda a partir do ano de 2012. Contudo, tal queda deve ser observada com cautela, tendo em vista as alterações acarretadas no sistema previdenciário paranaense por meio da Lei Estadual 17.435/12, uma vez que os proventos de aposentadorias e pensões estão registrados em sua totalidade nos fundos previdenciários, não sendo levados em consideração neste estudo.

Conforme já demonstrado anteriormente, a velocidade do crescimento das Despesas Correntes, principalmente com Custeio do Pessoal Ativo, impede que o Estado aumente sua capacidade em destinar recursos para as Despesas de Capital, notadamente para os Investimentos.

Observa-se, pela análise do gráfico, que a participação das Despesas de Capital com relação ao total das receitas era de 12,1% (Investimentos e Demais Despesas de Capital) em 2005 e apresentou uma trajetória de queda ao longo dos anos, alcançando, no ano de 2014, uma participação relativa de apenas 8,0%. Nota-se ainda que, ao longo de todo o período analisado, os aumentos da arrecadação foram destinados ao atendimento das Despesas Correntes, em detrimento das Despesas de Capital e tendo como consequência, além de queda relativa dos seus valores, a queda em termos absolutos, se considerados os valores constantes de 2014.

O gráfico abaixo apresenta a composição relativa das despesas correntes e de capital com relação à arrecadação total. Dentre as Despesas de Capital, os Investimentos foram segregados das demais Despesas de Capital com o objetivo de identificar com exatidão a percentagem de realização desse grupo de despesa. Verifica-se que os recursos destinados foram extremamente baixos.

Gráfico 14 – Relação entre os Investimentos e a Receita Total Arrecadada, Receita Tributária e Receita Corrente Líquida

Fonte: SIA112 e SIA840 – Administração Global.

Conforme evidenciado pelo gráfico 14, a composição relativa das Despesas de Capital e, especificamente dos Investimentos, tem tido uma trajetória decrescente, tanto em relação à Receita Total, quanto à Receita Tributária e à Receita Corrente Líquida.

No exercício de 2005, o volume de investimentos representou 8% da Receita Total e 10,5% da RCL, percentuais que se reduziram para 4,3% e 5,5%, respectivamente, ao final do exercício de 2014. Grande parte dessa redução pode ser explicada em função dos aumentos nas Despesas Correntes, sobretudo o Custeio do Pessoal Ativo que cresceu 123,1% em termos reais no período, conforme se afere na tabela 10, o que impede o aumento da capacidade de investimento do Estado.

14.2.1. Despesas por Macro Função

Para permitir uma melhor identificação das áreas que contribuíram para o aumento dos gastos ao longo dos últimos dez anos, optou-se por fazer uma comparação da evolução das despesas por macro funções de governo. A tabela abaixo demonstra como as funções foram agregadas para a formação de cada macro função, utilizando como parâmetro critérios estabelecidos pela equipe técnica¹⁶.

¹⁶ De acordo com a classificação disponibilizada pelo Relatório SIAFI SIA112G, a função Essencial à Justiça é composta pelas despesas dos órgãos Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR) e pela Procuradoria Geral do Estado do Paraná (PGE). Contudo, com o objetivo de melhorar a classificação das despesas, as despesas relacionadas com a PGE foram inseridas dentro da função "Administração", a qual está vinculada na macro função "Administrativa e Encargos Especiais" e as despesas do MPPR foram classificadas na macro função "Institucional".

Tabela 11 – Despesas Agregadas por Macro Função

MACRO FUNÇÃO	FUNÇÃO
INSTITUCIONAL	01 - LEGISLATIVA
	02 - JUDICIÁRIA
	03 - ESSECIAL A JUSTIÇA (MP)
ADMINISTRATIVA E ENCARGOS ESPECIAIS	03 - ESSECIAL A JUSTIÇA (PGE)
	04 - ADMINISTRAÇÃO
	09 - PREVIDÊNCIA SOCIAL
	24 - COMUNICAÇÕES
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À SOCIEDADE	28 - ENCARGOS ESPECIAIS
	06 - SEGURANÇA PÚBLICA
	08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL
	10 - SAÚDE
	11 - TRABALHO
	12 - EDUCAÇÃO
	13 - CULTURA
	14 - DIREITOS DA CIDADANIA
	27 - DESPORTO E LAZER
	15 - URBANISMO
INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO URBANO	16 - HABITAÇÃO
	17 - SANEAMENTO
	26 - TRANSPORTE
ECONÔMICA	20 - AGRICULTURA
	22 - INDÚSTRIA
	23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS
OUTRAS FUNÇÕES	18 - GESTÃO AMBIENTAL
	19 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA
	21 - ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA

Fonte: SIA112G Consolidado.

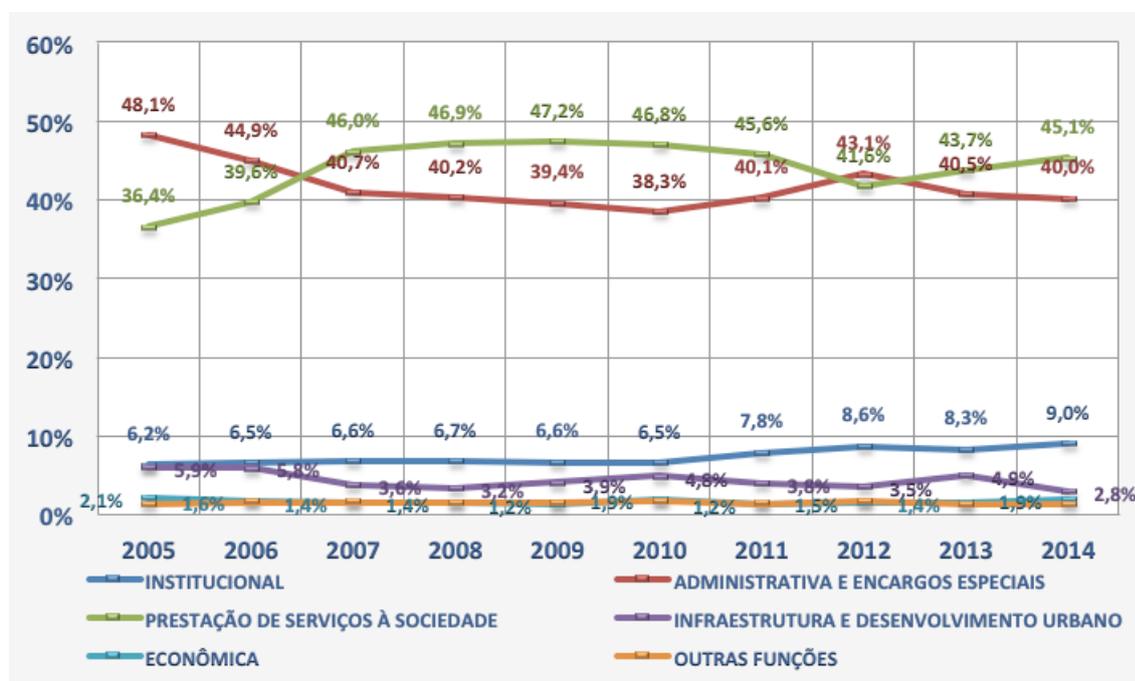
A tabela 12 e o gráfico 15 a seguir demonstram, respectivamente, a evolução em termos monetários e em termos de participação relativa as despesas agregadas por macro funções ao longo dos últimos dez anos.

Tabela 12 – Evolução das Despesas Agregadas por Macro Funções

MACRO FUNÇÕES	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
INSTITUCIONAL	1.352,1	1.520,0	1.576,0	1.728,1	1.754,5	1.837,6	2.295,4	2.769,1	2.815,0	3.129,6
ADMINISTRATIVA E ENCARGOS ESPECIAIS	10.425,8	10.430,9	9.659,6	10.339,3	10.446,8	10.794,1	11.760,7	13.838,7	13.824,1	13.976,3
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À SOCIEDADE	7.900,4	9.202,8	10.904,2	12.075,8	12.517,8	13.198,0	13.384,9	13.362,2	14.885,9	15.754,9
INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO URBANO	1.270,4	1.353,7	861,4	830,0	1.046,2	1.344,4	1.123,8	1.115,1	1.674,5	991,8
ECONÔMICA	451,7	377,6	334,0	370,7	328,4	524,5	364,3	467,7	480,9	647,6
OUTRAS FUNÇÕES	293,7	371,1	376,3	379,2	406,3	473,2	410,5	556,2	420,9	407,4
TOTAL	21.694,2	23.256,1	23.711,4	25.723,1	26.499,9	28.171,9	29.339,6	32.109,0	34.101,2	34.907,7

Fonte: SIA112G – Total do Estado.

Gráfico 15 – Evolução Relativa das Despesas Agregadas por Macro Funções



Fonte: SIA112G – Total do Estado.

A macro função que possui maior participação frente às demais é “Prestação de Serviços à Sociedade”, com 45,1% dos recursos em 2014, e concentra despesas com as funções Educação, Saúde, Segurança Pública e Assistência Social.

Ao longo do período analisado, sua participação nos gastos subiu 8,7 pontos percentuais comparado com o exercício de 2005. Contudo, verifica-se que, a partir de 2009, quando alcançou o percentual máximo de 47,2%, teve início a uma queda relativa dos gastos com essa macro função, que atingiu em 2012 a participação de 41,6%. Nos dois anos subsequentes houve uma recuperação de parte da participação, de 43,7% em 2013 e 45,1% em 2015.

A segunda macro função com maior nível de gastos é “Administrativa e Encargos Especiais”, com 40% dos gastos em 2014. As funções que mais contribuem para um elevado nível de gastos desta macro função são os “Encargos Especiais” e “Previdência Social”. Destaca-se a sua queda relativa desde o ano de 2005, quando era de 48,1%, ou seja, decréscimo de 8,1 pontos percentuais entre os dez anos analisados. Constata-se ainda que o seu comportamento ao longo da série dá-se de forma inversamente proporcional à macro função “Prestação de Serviços à Sociedade”, pois o crescimento relativo de uma dá-se pela queda da participação da outra função, e vice-versa.

Na sequência, observa-se a macro função “Institucional”, que agrega as funções Legislativa, Judiciária e Essencial à Justiça, sendo que esta última contém apenas despesas do Ministério Público do Estado do Paraná. Observa-se ao longo de todo o período analisado uma tendência de crescimento relativo desta macro função, a qual saltou de 6,2% em 2005 para 9,0% em 2014, o que corresponde a uma variação em termos percentuais de 45,1%.

Dentre as funções que compõem a macro função “Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano” destacam-se as funções Urbanismo, Habitação e Transporte, representando 98,3% desta macro função. Constata-se uma grande volatilidade dessa despesa, pelo fato de haver grande concentração de recursos de investimentos, e como já foi demonstrado anteriormente, tal grupo de despesa não consegue apresentar uma estabilidade de recursos ao longo dos anos. Nota-se que no exercício de 2014 tais despesas atingiram a menor participação relativa ao longo do período em análise (2,8%), sendo que no exercício de 2005 alcançou a participação máxima de 5,9%.

Por fim, as macro funções “Econômica” e “Outras Funções” somadas, representam, em média, apenas 3% dos valores gastos pelo Estado do Paraná no período de 2005 a 2014.

14.3. PESSOAL ATIVO

14.3.1. Quadro de Servidores Públicos

Segundo as disposições constitucionais vigentes, servidores públicos são todos aqueles que mantêm vínculo de trabalho profissional com órgãos e entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos de qualquer uma delas: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

A tabela a seguir consolida o quantitativo do quadro de servidores Poder Executivo Estadual (exceto empresas não dependentes) entre os exercícios de 2011 e 2014, contemplando estatutários, celetistas, cargos em comissão e estagiários:

Tabela 13 – Funcionários por Quadro do Poder Executivo - 2011 a 2014

NATUREZA DO CARGO	2014	% S/ TOTAL	2013	% S/ TOTAL	2012	% S/ TOTAL	2011	% S/ TOTAL	VARIAÇÃO 2014/2013	VARIAÇÃO 2014/2011
ESTATUTÁRIO	150.461	76,3%	151.476	74,4%	155.539	78,7%	143.755	75,7%	-0,7%	4,7%
Advogados	76	0,0%	94	0,0%	112	0,1%	133	0,1%	-19,1%	-42,9%
Procuradores	258	0,1%	271	0,1%	276	0,1%	210	0,1%	-4,8%	22,9%
Instituições de Ensino Superior - IES*	16.480	8,4%	16.598	8,2%	13.936	7,1%	16.316	8,6%	-0,7%	1,0%
Quadro próprio do Poder Executivo - QPPE	12.895	6,5%	21.692	10,7%	23.284	11,8%	23.792	12,5%	-40,6%	-45,8%
Quadro de Funcionários da Ed. Básica - QFEB	18.939	9,6%	19.531	9,6%	19.902	10,1%	20.066	10,6%	-3,0%	-5,6%
Quadro Próprio do Magistério	65.662	33,3%	66.499	32,7%	72.124	36,5%	59.625	31,4%	-1,3%	10,1%
Quadro Próprio da Polícia Civil	4.534	2,3%	4.151	2,0%	4.336	2,2%	4.085	2,2%	9,2%	11,0%
Quadro Próprio da Polícia Militar	20.539	10,4%	20.936	10,3%	19.346	9,8%	17.471	9,2%	-1,9%	17,6%
Quadro Próprio do Iapar	675	0,3%	714	0,4%	794	0,4%	689	0,4%	-5,5%	-2,0%
Quadro Único de Pessoal (Magistério) - QUP	-	0,0%	-	0,0%	487	0,2%	55	0,0%		-100,0%
Quadro Próprio dos Peritos Oficiais	306	0,2%	-	0,0%	-	0,0%	318	0,2%		-3,8%
Quadro Próprio da Defensoria Pública*	180	0,1%	102	0,1%	-	0,0%	-	0,0%	76,5%	
Quadro Próprio da Coordenação de Receita do Estado - CRE	932	0,5%	888	0,4%	942	0,5%	995	0,5%	5,0%	-6,3%
Quadro Próprio da Secretaria de Estado da Saúde - QPSS	8.985	4,6%	-	0,0%	-	0,0%	-	0,0%		
ESTATUTÁRIO COM CARGO EM COMISSÃO	620	0,3%	1.636	0,8%	1.782	0,9%	1.725	0,9%	-62,1%	-64,1%
FUNÇÕES DE GESTÃO PÚBLICA	935	0,5%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%		
CELETISTA COM CARGO EM COMISSÃO	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%		
CARGO EM COMISSÃO SEM VÍNCULO	2.322	1,2%	2.515	1,2%	2.499	1,3%	2.319	1,2%	-7,7%	0,1%
CLT TEMPORÁRIOS	587	0,3%	698	0,3%	879	0,4%	1.029	0,5%	-15,9%	-43,0%
CONTRATOS DE REGIME ESPECIAL - CRES	41.603	21,1%	41.185	20,2%	30.541	15,5%	33.597	17,7%	1,0%	23,8%
CELETISTAS	2.291	1,2%	7.719	3,8%	8.185	4,1%	9.177	4,8%	-70,3%	-75,0%
Empresas Dependentes*	894	0,5%	479	0,2%	509	0,3%	1.100	0,6%	86,6%	-18,7%
Terceirizados SEED PR Educação		0,0%	1.047	0,5%	1.209	0,6%	1.257	0,7%	-100,0%	-100,0%
Convênio SEED x Apaes, Arcafar e Acap		0,0%	4.121	2,0%	4.686	2,4%	4.914	2,6%	-100,0%	-100,0%
Emater*	1.397	0,7%	1.375	0,7%	1.083	0,5%	1.063	0,6%	1,6%	31,4%
Appa**	**		697	0,3%	698	0,4%	706	0,4%		
Menor Aprendiz		0,0%	-	0,0%	-	0,0%	137	0,1%		-100,0%
ESTAGIÁRIOS	3.879	2,0%	4.637	2,3%	4.481	2,3%	0	0,0%	-16,3%	
TOTAL EXECUTIVO	197.264	100,0%	203.593	100,0%	197.643	100,0%	189.877	100,0%	-3,1%	3,9%

Obs: Os Estatutários com Cargo em Comissão, as Funções de Gestão Pública e os Estagiários não foram considerados no total do Executivo, motivo pelo qual a soma das linhas totaliza mais do que 100%.

*Dados contemplam todos os vínculos empregatícios do órgão/quadro.

**A Lei nº 17.895/2013 alterou o regime jurídico da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA) para empresa pública.

Fontes: Relatório SEAP, Relatórios Semestrais das Inspetorias de 2014 e Instrução nº 70/15-DCE.

Dentre os maiores quadros do Estado, aqueles que apresentaram os acréscimos mais significativos em 2014, em comparação a 2011, foram os quadros dos Contratos de Regime Especial (CREs), com aumento de 23,8% (passando de 33.597 para 41.603 contratados), e da Polícia Militar, que verificou alta de 17,6% (elevando-se de 17.471 para 20.539)¹⁷. Também merecem destaque os quadros da Polícia Civil, que apresentou aumento de 11,0% ente 2011 e 2014 (alcançando 4.534 servidores em 2014), e do Magistério, com alta de 10,1% no quadro (atingindo 65.662 professores). Destaca-se também a redução de 64,1% no número de Estatutários com Cargo em Comissão no mesmo período, de 1.725 para 620¹⁸.

Os Contratos de Regime Especial, regulamentados no Estado do Paraná pelo Decreto nº 4.512/2009, são uma forma de vínculo empregatício de regime temporário, admitidos por meio de Processo Seletivo Simplificado. No âmbito do Estado, essa forma de contratação é majoritariamente empregada na Educação Básica, principalmente para a contratação de professores temporários.

O quadro de pessoal da Assembleia Legislativa (ALEP), do Tribunal de Contas (TC), do Tribunal de Justiça (TJ) e do Ministério Público (MP) no exercício de 2014 apresentou-se da seguinte forma:

Tabela 14 – Funcionários Ativos da Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça e Ministério Público – 2014

NATUREZA DO CARGO	ASSEMBLEIA LEGISLATIVA		TRIBUNAL DE CONTAS		TRIBUNAL DE JUSTIÇA		MINISTÉRIO PÚBLICO		TOTAL	
	QUANTIDADE	%	QUANTIDADE	%	QUANTIDADE	%	QUANTIDADE	%	QUANTIDADE	%
Estatutário (I)	396	22,7%	601	77,0%	7.609	78,4%	1.383	65,1%	9.991	69,6%
Cargo em Comissão (II)	1.274	72,9%	175	22,4%	2.087	21,5%	733	34,5%	4.270	29,7%
À Disposição em Outros Órgãos (III)	77	4,4%	5	0,6%	5	0,1%	7	0,3%	94	0,7%
À Disposição de Outros Órgãos (IV)	54		4		34		88		180	
Estagiários (V)	0		134		3.076		1.051		4.261	
TOTAL (I + II + III)	1.747	100,0%	781	100,0%	9.701	100,0%	2.123	100,0%	14.355	100,0%

Fontes: Relatório da Diretoria de Gestão de Pessoas do TCE-PR e Relatórios Semestrais das Inspetorias de 2014.

17 A redução de 47,9% no Quadro Próprio do Poder Executivo – QPPE não foi considerada devido à criação do Quadro Próprio da Secretaria de Estado da Saúde – QPSS, com subsequente migração de servidores do QPPE para o novo quadro.

18 Com subsequente migração dos servidores com cargo em comissão para Funções de Gestão Pública, que serão abordadas neste Caderno.

O quantitativo total de servidores na ALEP, TC, TJ e MP em 2014 foi de 9.991 estatutários, representando 69,6% do total, 4.270 comissionados (29,7%), além de 94 servidores à disposição em outros órgãos (0,7%). O Tribunal de Justiça possuía o maior efetivo ao término do exercício de 2014, com 9.701 funcionários, seguido pelo Ministério Público, com 2.123.

O Tribunal de Justiça possuía o maior percentual de servidores estatutários em relação a seu quadro, com 78,4% do total, seguido pelo Tribunal de Contas, com 77,0%. A Assembleia Legislativa registrou o maior índice de comissionados – 72,9% – seguido pelo Ministério Público – 34,5%.

A fim de evidenciar a evolução dos quadros de pessoal de todos os Poderes, entre os exercícios de 2005 e 2014, são apontados os quantitativos do período, seguido por sua representação gráfica, no qual o quadro do Poder Executivo é apresentado no eixo da direita e os demais Poderes e Ministério Público no eixo da esquerda.

Tabela 15 – Quadro de Pessoal do Estado do Paraná - 2005 a 2014

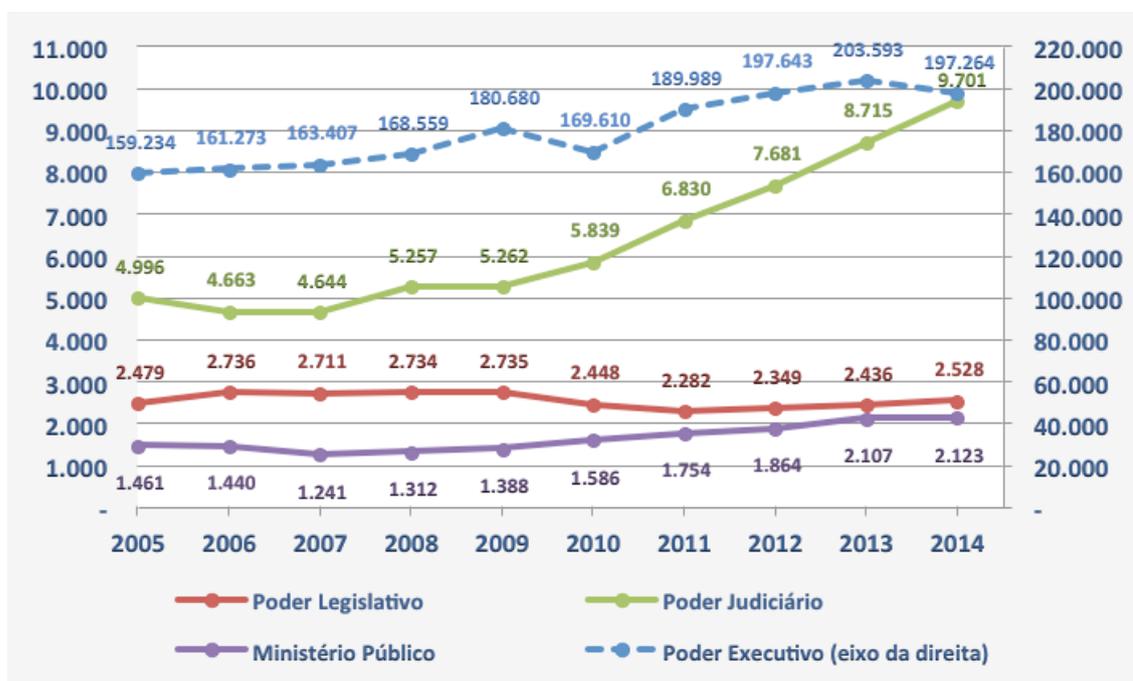
TÍTULOS	2005	2006	2007	2008	2009
Poder Executivo	159.234	161.273	163.407	168.559	180.680
Estatutários	109.154	125.931	128.070	130.060	136.219
Estatutários com Cargo em Comissão	1.211	1.404	1.400	1.433	1.461
Celetistas com Cargo em Comissão	20	20	-	-	-
Cargo em Comissão sem Vínculo	2.233	2.272	2.343	2.346	2.385
Celetistas Temporários	17.925	5.067	3.803	3.452	3.158
Contratos de Regime Especial - CREs	9.692	17.649	19.985	23.994	30.595
Celetistas	20.210	10.334	9.206	8.707	8.323
Poder Legislativo	2.479	2.736	2.711	2.734	2.735
Assembleia Legislativa	1.870	2.106	2.095	2.134	2.126
Tribunal de Contas	609	630	616	600	609
Poder Judiciário	4.996	4.663	4.644	5.257	5.262
Ministério Público	1.461	1.440	1.241	1.312	1.388
TOTAL DO ESTADO	168.170	170.112	172.003	177.862	190.065
TÍTULOS	2010	2011	2012	2013	2014
Poder Executivo	169.610	189.989	197.643	203.593	197.264
Estatutários	124.192	143.867	155.539	151.476	150.461
Estatutários com Cargo em Comissão	1.542	1.725	1.782	1.636	620
Celetistas com Cargo em Comissão	-	-	-	-	-
Cargo em Comissão sem Vínculo	2.396	2.319	2.499	2.515	2.322

(conclusão)

TÍTULOS	2005	2006	2007	2008	2009
Celetistas Temporários	1.468	1.029	879	698	587
Contratos de Regime Especial - CREs	33.268	33.597	30.541	41.185	41.603
Celetistas	8.286	9.177	8.185	7.719	2.291
Poder Legislativo	2.448	2.282	2.349	2.436	2.528
Assembleia Legislativa	1.821	1.686	1.697	1.735	1.747
Tribunal de Contas	627	596	652	701	781
Poder Judiciário	5.839	6.830	7.681	8.715	9.701
Ministério Público	1.586	1.754	1.864	2.107	2.123
TOTAL DO ESTADO	179.483	200.855	209.537	216.851	211.616

Fonte: Relatórios SEAP e Relatórios Semestrais das Inspetorias de 2014.

Gráfico 16 – Quadro de Pessoal do Estado do Paraná – 2005 a 2014

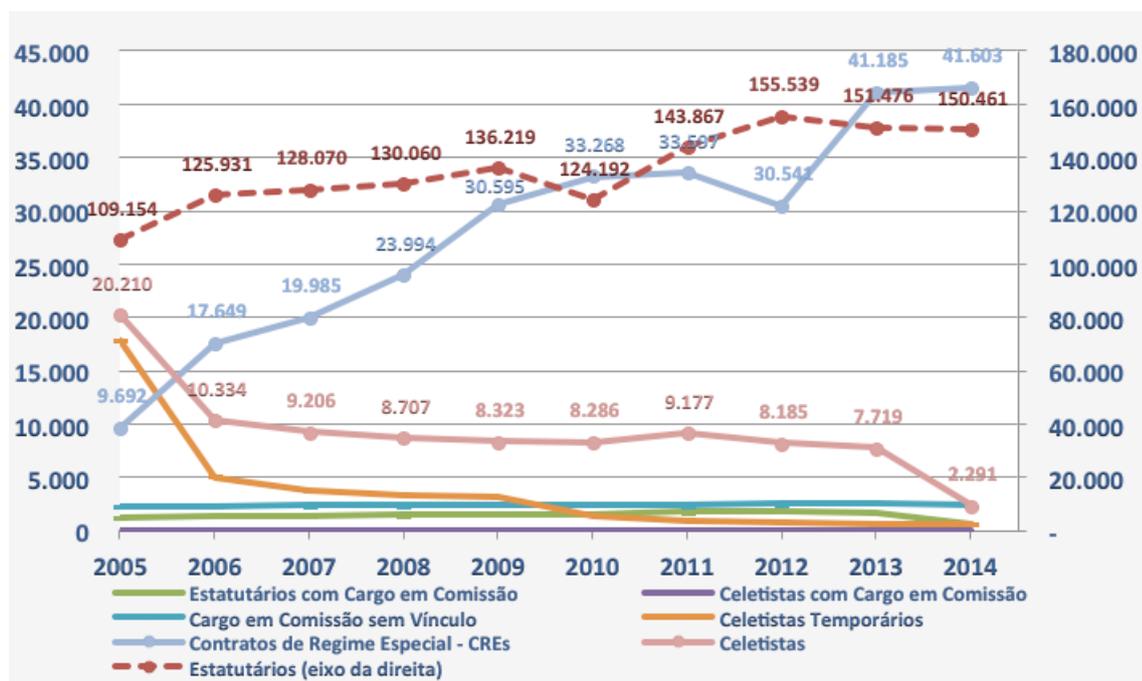


Fonte: Relatórios SEAP e Relatórios Semestrais das Inspetorias.

Da análise, verifica-se que o quadro de pessoal do Poder Executivo apresentou crescimento de 23,9% nos últimos dez anos, partindo de 159.234 servidores em 2005 para 197.264 em 2014. O maior crescimento se deu nos Contratos de Regime Especial – CREs – 329,3%. Também se verificou acréscimo de 94,2% no quadro do Poder Judiciário, 45,3% no Ministério Público e 2,0% no Poder Legislativo.

A seguir, apresenta-se a evolução do quadro de pessoal somente do Poder Executivo entre 2005 e 2014, em que os valores relativos a Estatutários são apresentados no eixo da direita e os demais no eixo da esquerda.

Gráfico 17 – Quadro de Pessoal do Poder Executivo – 2005 a 2014



Fonte: Relatório da SEAP e Relatórios das Inspetorias.

Destaca-se que o quadro de estatutários do Poder Executivo foi de 150.461 em 2014, um aumento de 37,8% desde 2005. Os CREs, como já apontado, tiveram aumento de 329,3%, atingindo o número de 41.603 contratados em 2014, em comparação a 9.962 em 2005. Os quadros de celetistas temporários e permanentes nas empresas estatais não dependentes verificaram grande redução, de 96,7% e 88,7%, respectivamente.

A tabela e gráfico a seguir demonstram que a média de crescimento anual do quadro de pessoal do Poder Executivo foi de 2,4% entre 2005 e 2014, distribuída entre um crescimento de 1,3% no período de 2005 a 2010 e de 3,8% entre 2011 e 2014. A categoria de Contratos de Regime Especial – CREs, que apresentou maior crescimento no período, como já apontado acima, apresentou média de aumento anual de 17,6% nos dez anos, sendo de 28,0% entre 2005 e 2010 e de 5,7% entre 2011 e 2014.

Tabela 16 – Quadro de Pessoal do Poder Executivo - Variação por Período

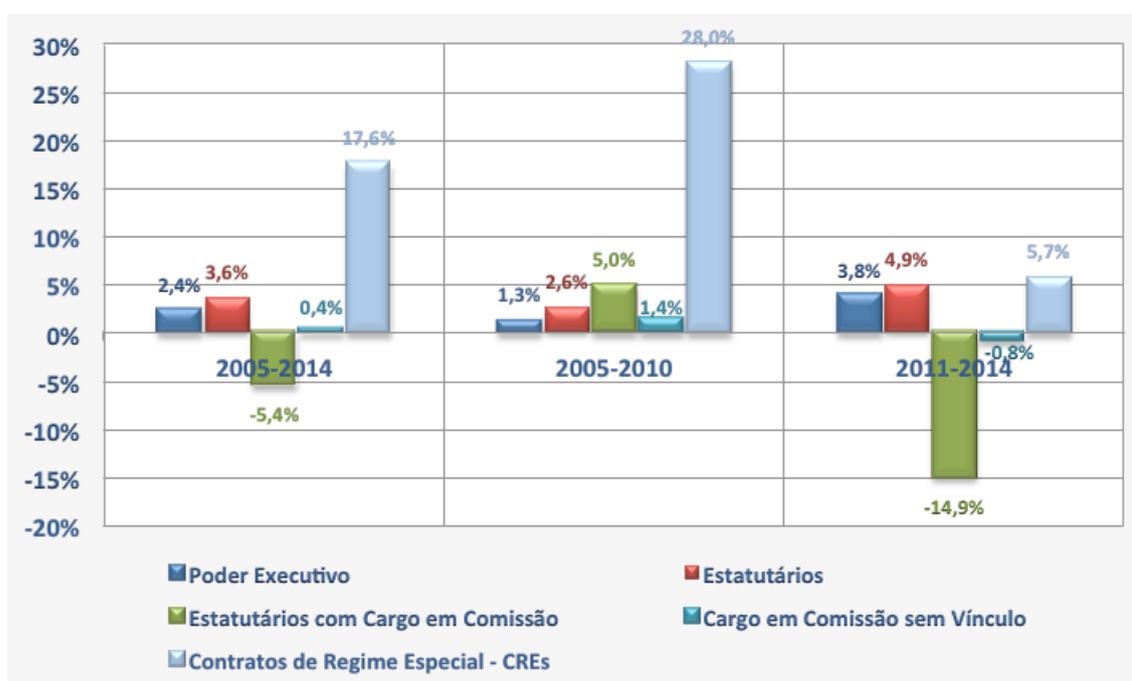
	CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL 2005-2014		CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL 2005-2010		CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL 2010-2014	
	Nº DE SERVIDORES	%	Nº DE SERVIDORES	%	Nº DE SERVIDORES	%
Poder Executivo	4.226	2,4%	2.075	1,3%	6.914	3,8%
Estatutários	4.590	3,6%	3.008	2,6%	6.567	4,9%
Estatutários com Cargo em Comissão	-66	-5,4%	66	5,0%	-231	-14,9%
Celetistas com Cargo em Comissão	-2	-11,1%	-4	-20,0%	-	-

(conclusão)

	CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL 2005-2014		CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL 2005-2010		CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL 2010-2014	
	Nº DE SERVIDORES	%	Nº DE SERVIDORES	%	Nº DE SERVIDORES	%
Cargo em Comissão sem Vínculo	10	0,4%	33	1,4%	-19	-0,8%
Celetistas Temporários	-1.926	-10,7%	-3.291	-18,4%	-220	-15,0%
Contratos de Regime Especial - CREs	3.546	17,6%	4.715	28,0%	2.084	5,7%
Celetistas	-1.991	-9,9%	-2.385	-11,8%	-1.499	-18,1%

Fonte: Relatório da SEAP e Relatórios das Inspetorias.

Gráfico 18 – Quadro de Pessoal do Poder Executivo – Média de Crescimento Anual (%)



Fonte: Relatório da SEAP e Relatórios das Inspetorias.

O número de comissionados sem vínculo passou de 2.515 no exercício de 2013 para 2.322 em 2014, uma queda de 7,7%. Na análise de dez anos, os ocupantes de cargos em comissão passaram de 2.233 para 2.322, uma alta de 4,0%.

Em 2014, houve a criação de 1.000 (mil) Funções de Gestão Pública - FGs, destinadas às atribuições de direção, de chefia e de assessoramento, a serem exercidas exclusivamente por servidores efetivos, através da Lei nº 17.744/2013, que também extinguiu o mesmo quantitativo de cargos em comissão.

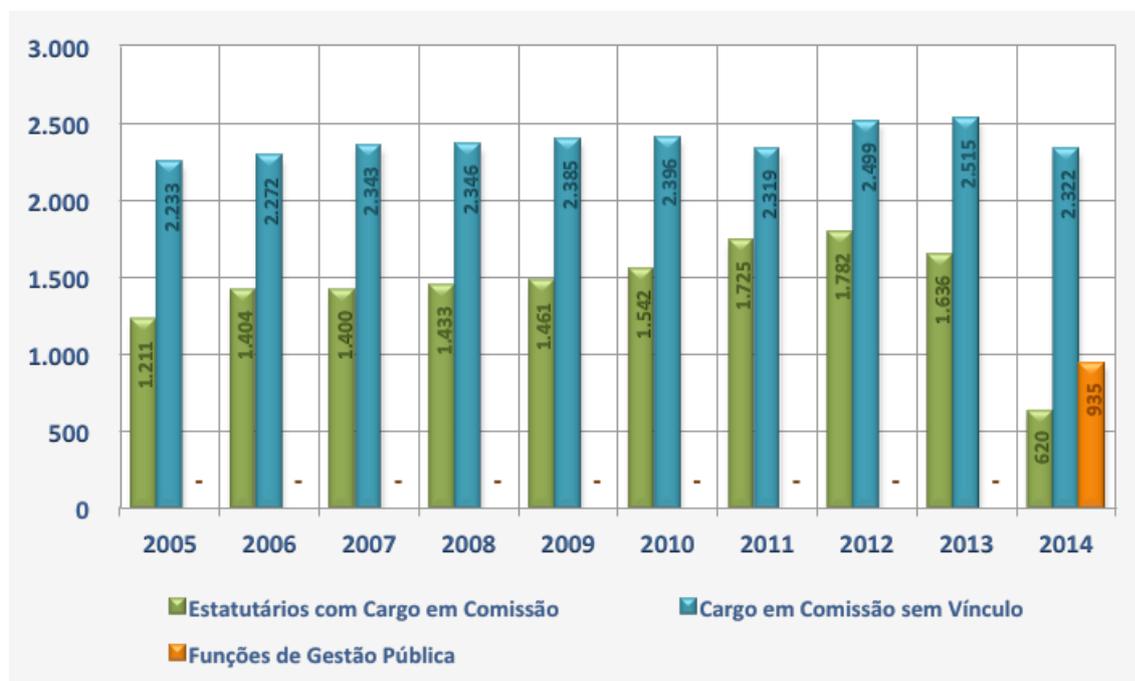
Esse foi o principal motivo para a grande queda no número de cargos em comissão ocupados por estatutários, de 1.636 ao final de 2013 para 620 em 2014, representando uma diminuição de 1.016 cargos ocupados, ou 62,1%. Em paralelo, o número de servidores efetivos que percebiam a Função de Gestão Pública – FG ao final do exercício de 2014 foi de 935, o que demonstra que a redução no número de estatutários com cargos em comissão foi em parte compensada com a sua realocação para a ocupação das FGs. A tabela e o gráfico a seguir ilustram números em quantitativos.

Tabela 17 – Quadro de Pessoal do Poder Executivo - Cargos em Comissão - 2005 a 2014

TÍTULOS	2005	2006	2007	2008	2009
Estatutários com Cargo em Comissão	1.211	1.404	1.400	1.433	1.461
Cargo em Comissão sem Vínculo	2.233	2.272	2.343	2.346	2.385
Funções de Gestão Pública	-	-	-	-	-
TÍTULOS	2010	2011	2012	2013	2014
Estatutários com Cargo em Comissão	1.542	1.725	1.782	1.636	620
Cargo em Comissão sem Vínculo	2.396	2.319	2.499	2.515	2.322
Funções de Gestão Pública	-	-	-	-	935

Fonte: Relatório da SEAP.

Gráfico 19 – Quadro de Pessoal do Estado – Cargos em Comissão e Funções de Gestão Pública



Fonte: Relatório da SEAP.

14.3.2. Despesas com Pessoal Ativo

A análise das despesas com Pessoal Ativo¹⁹ efetuadas pelo Estado nos últimos dez anos mostra um crescimento real²⁰ de 121,6% nos gastos, frente a um aumento real na Receita Arrecadada de 63,0% e de 69,3% na Receita Corrente Líquida. Isso resultou em um aumento na participação das despesas com Pessoal Ativo em relação à Receita Arrecadada de 30,2% em 2005 para 41,0% em 2014, bem como um crescimento na participação em relação à RCL de 39,5% para 51,7%, no mesmo período.

A despesa total com Pessoal Ativo do Estado alcançou R\$ 14,7 bilhões em 2014, montante que era de R\$ 6,6 bilhões em 2005 (valores corrigidos pelo IPCA). As tabelas e o gráfico a seguir consolidam estes valores.

Tabela 18 – Crescimento Real

TÍTULOS	CRESC. 2005-2014
Receita Arrecadada Total	63,0%
Receita Corrente Líquida	69,3%
Pessoal - Ativo	121,6%

Fonte: SIA112 e SIA840 – Administração Global; SIA215 da SEAP.

Tabela 19 – Receitas e Despesas com Pessoal Ativo do Governo do Estado – 2005 a 2014

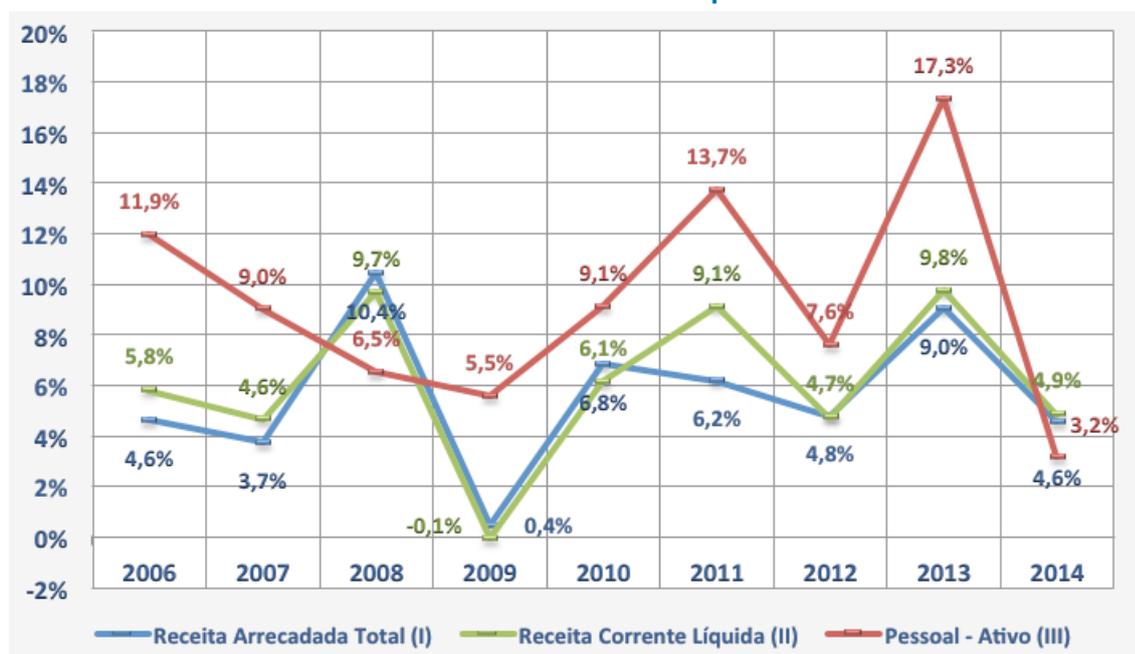
Em R\$					
TÍTULOS	2005	2006	2007	2008	2009
Receita Arrecadada Total (I)	21.938.723.706,92	22.952.792.484,11	23.807.093.225,61	26.292.346.452,11	26.399.065.539,26
Receita Corrente Líquida (II)	16.738.826.037,72	17.709.243.706,32	18.531.860.676,90	20.325.081.515,80	20.305.368.717,38
Pessoal - Ativo (III)	6.617.986.013,07	7.407.455.147,10	8.074.561.084,04	8.599.056.160,83	9.075.754.620,65
Pessoal - Ativo / Receita Arrecadada (III / I)	30,2%	32,3%	33,9%	32,7%	34,4%
Pessoal - Ativo / RCL (III / II)	39,5%	41,8%	43,6%	42,3%	44,7%
TÍTULOS	2010	2011	2012	2013	2014
Receita Arrecadada Total (I)	28.200.229.207,80	29.936.668.754,89	31.366.887.141,37	34.201.898.955,68	35.761.689.083,00
Receita Corrente Líquida (II)	21.548.102.918,76	23.514.145.558,90	24.623.904.780,10	27.025.654.039,42	28.336.698.864,23
Pessoal - Ativo (III)	9.903.151.648,86	11.261.426.736,74	12.114.969.236,83	14.213.572.771,83	14.662.191.224,07
Pessoal - Ativo / Receita Arrecadada (III / I)	35,1%	37,6%	38,6%	41,6%	41,0%
Pessoal - Ativo / RCL (III / II)	46,0%	47,9%	49,2%	52,6%	51,7%

Fontes: Relatórios SIAF – SIA307C e SIA845 – valores constantes de 2014.

19 O conceito de despesas com pessoal ativo utilizado neste estudo é o das despesas empenhadas de natureza 31 – Pessoal e Encargos Sociais do Orçamento Fiscal e Próprio da Administração Indireta, exceto os elementos 0100 e 0300 (aposentadorias e pensões) da Modalidade 90 – Aplicação Direta.

20 Os valores constantes apresentados neste estudo foram deflacionados pelo IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo, do IBGE.

Gráfico 20 – Crescimento Anual da Receita do Estado e da Despesa com Pessoal Ativo – 2005 a 2014



Fontes: Relatórios SIAF – SIA307C e SIA845 – valores constantes de 2014.

O Gráfico 20 acima demonstra que em todos os anos analisados a despesa com pessoal ativo cresceu acima da Receita Arrecadada Total e da Receita Corrente Líquida, exceto em 2008 e 2014. O pico de crescimento ocorreu em 2013, com alta de 17,3% nos gastos com pessoal em relação ao ano anterior.

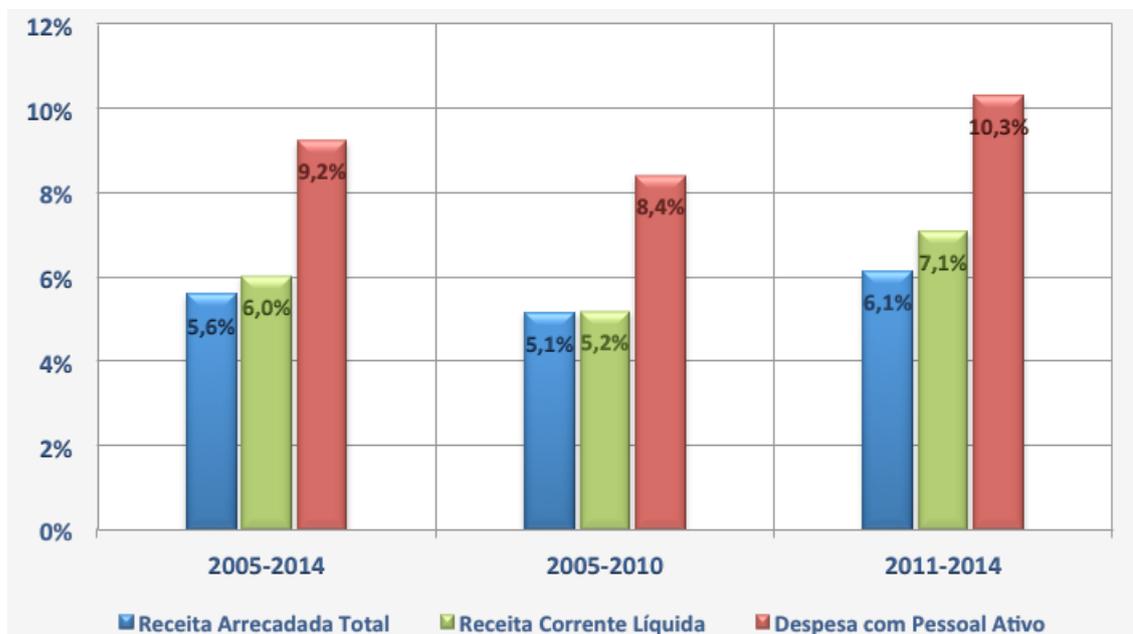
Esse aumento na participação das despesas com pessoal traduz-se em menor margem para despesas com custeio e investimentos no Estado, dentre outros, devido ao cada vez maior comprometimento relativo do Orçamento do Estado com as despesas com pessoal.

A fim de uma melhor compreensão a respeito das políticas que levaram a esse contínuo aumento nas despesas com pessoal ativo, efetuou-se uma comparação entre a variação anual da receita e das despesas com pessoal ativo no período de 2011 a 2014 e no período anterior, entre 2005 e 2010, apresentada a seguir.

Tabela 20 – Análise Horizontal das Receitas e Despesas por Período

TÍTULOS	2005-2014		2005-2010		2011-2014	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Receita Arrecadada Total	1.535.885.041,79	5,6%	1.252.301.100,18	5,1%	1.890.364.968,80	6,1%
Receita Corrente Líquida	1.288.652.536,28	6,0%	961.855.376,21	5,2%	1.697.148.986,37	7,1%
Despesa com Pessoal Ativo	893.800.579,00	9,2%	657.033.127,16	8,4%	1.189.759.893,80	10,3%

Fontes: Relatórios SIAF – SIA307C e SIA845 – valores constantes de 2014.

Gráfico 21 – Média de Crescimento Anual – Receita Arrecada, RCL e Despesa com Pessoal Ativo (por período)

Fontes: Relatórios SIAF – SIA307C e SIA845 – valores constantes de 2014.

A análise mostra que as despesas com pessoal ativo cresceram, em média 9,2%, a cada ano entre 2005 e 2014, dividida entre um crescimento de 8,4% até 2010 e 10,3% após este período. Em contrapartida, a Receita Arrecadada cresceu em média 5,6% ao ano no período, dividida entre um aumento de 5,2% e 6,1%, e a RCL subiu 6,0% ao ano, dividida entre acréscimos de 5,2% e 7,1%, demonstrando que em todos os períodos houve maior crescimento das despesas com pessoal ativo do que das receitas do Estado.²¹²²

A assunção de gastos com pessoal em ritmo maior do que a arrecadação reflete-se em um aumento nas despesas de médio e longo prazo sem a receita correspondente, elevando as despesas com ativos e inativos, as quais são de maior rigidez, tendo em vista as prerrogativas da estabilidade e irredutibilidade de salários, garantidas aos servidores públicos nos termos das Constituições Federal e Estadual.

Procedeu-se à análise dos elementos que mais contribuíram para esse aumento na despesa com pessoal. Na tabela e gráfico a seguir, observa-se que, durante o período 2005-2014, o crescimento anual médio real dos Vencimentos e Vantagens Fixas de Pessoal Civil foi de 9,0% ao ano, com aproximadamente o mesmo crescimento durante o período 2005-2010 e 2011-2014 (9,0%).

21 Constituição Federal, art. 37, inciso XV e art. 41.

22 Constituição Estadual, art. 27, inciso XV e art. 36.

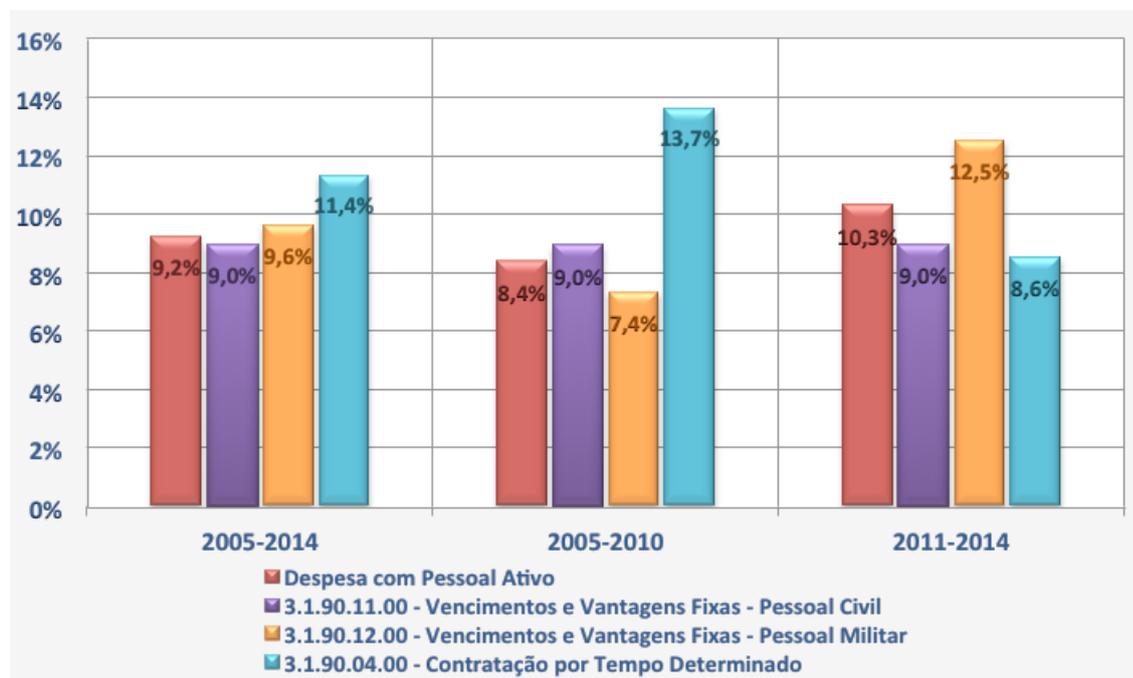
Em comparação, o grupo de Vencimentos e Vantagens Fixas de Pessoal Militar apresentou maior crescimento no período de 2011 a 2014, da ordem de 12,5% ao ano, enquanto que, no período anterior, o crescimento médio anual foi de 7,4%. Em contrapartida, as despesas com a contratação de temporários cresceram menos na última gestão, passando de um aumento médio de 13,7% ao ano entre 2005 e 2010 e de 8,6% entre 2011 e 2014. Ainda assim, nota-se que todos os elementos mencionados apresentaram crescimento acima da inflação.

Tabela 21 – Variações na Despesa com Pessoal Ativo por Período e Elementos de Despesa

TÍTULOS	2005-2014	2005-2010	2011-2014
Despesa com Pessoal Ativo	9,2%	8,4%	10,3%
3.1.90.11.00 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	9,0%	9,0%	9,0%
3.1.90.12.00 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar	9,6%	7,4%	12,5%
3.1.90.04.00 - Contratação por Tempo Determinado	11,4%	13,7%	8,6%

Fonte: SIA845 – valores constantes de 2014.

Gráfico 22 – Média de Crescimento Anual – Despesa com Pessoal Ativo (por elemento e período)



Fonte: SIA845 – valores constantes de 2014.

Uma vez identificado o crescimento nas despesas com pessoal ativo no período apurado, optou-se por levantar a evolução de tais despesas em cada Secretaria de Estado²³ no período 2005-2014. Da análise verificou-se que as Secretarias de

23 A classificação aplicada neste caderno para fins das Secretarias de Estado remete à utilizada pelo Executivo Estadual ao final do exercício de 2014, efetivando-se a correspondência para as Secretarias que porventura tiverem sido extintas anteriormente, de acordo com a Secretaria que a sucedeu na maioria de suas funções. Por exemplo, a Secretaria de Estado de Obras Públicas, extinta em 2011 por meio da Lei nº 16.841/2011, foi classificada neste estudo como Secretaria de Infraestrutura e Logística, que a sucedeu em suas atividades.

Educação (R\$ 5,4 bilhões), de Segurança Pública (R\$ 1,8 bilhão) e de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (R\$ 1,3 bilhão) dispenderam os maiores valores em Pessoal Ativo no exercício de 2014.

Tabela 22 – Despesas com Pessoal Ativo por Área de Governo do Poder Executivo

Em R\$

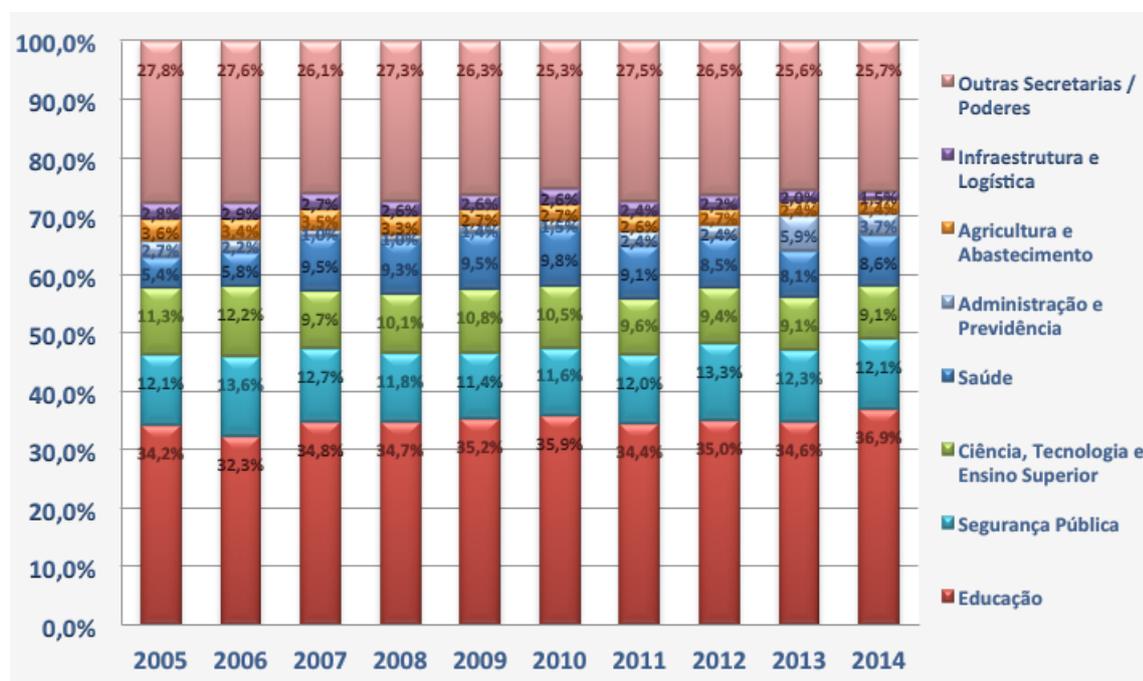
TÍTULOS	2005	2006	2007	2008	2009
4) Pessoal - Ativo	6.617.986.013,07	7.407.455.147,10	8.074.561.084,04	8.599.056.160,84	9.075.754.620,66
Educação	2.261.425.765,11	2.393.610.189,89	2.806.003.609,11	2.985.459.722,06	3.194.034.712,45
Segurança Pública	802.577.572,60	1.005.092.482,04	1.025.302.028,08	1.010.902.038,62	1.037.818.944,89
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	750.807.746,10	904.694.681,80	787.012.689,56	868.102.835,08	983.401.252,07
Saúde	359.332.436,76	430.775.487,62	763.173.376,20	797.743.192,71	866.206.142,67
Administração e Previdência	181.886.538,40	160.979.798,69	83.945.547,83	86.444.156,69	126.583.841,74
Agricultura e Abastecimento	238.928.100,98	254.036.508,44	283.149.082,26	280.443.230,53	248.486.665,27
Infraestrutura e Logística	183.670.417,37	212.805.289,56	221.213.752,39	220.121.900,62	235.193.960,46
Outras Secretarias / Poderes	1.839.357.435,77	2.045.460.709,06	2.104.760.998,61	2.349.839.084,53	2.384.029.101,11

TÍTULOS	2010	2011	2012	2013	2014
Pessoal - Ativo	9.903.151.648,86	11.261.426.736,75	12.114.969.236,84	14.213.572.771,83	14.662.191.224,07
Educação	3.557.002.614,01	3.870.046.138,69	4.235.992.600,59	4.922.546.343,71	5.405.429.179,16
Segurança Pública	1.144.538.913,42	1.349.365.116,32	1.608.804.431,81	1.753.121.201,85	1.780.379.586,38
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1.043.585.034,19	1.080.960.016,65	1.141.977.125,50	1.287.114.880,84	1.333.431.526,26
Saúde	971.184.392,26	1.022.530.168,01	1.031.285.383,91	1.148.725.983,98	1.263.614.320,96
Administração e Previdência	147.854.321,19	274.196.427,98	288.879.267,48	843.541.746,29	539.801.987,66
Agricultura e Abastecimento	270.705.518,77	295.099.029,11	330.478.459,27	343.545.160,85	350.944.691,00
Infraestrutura e Logística	261.953.595,03	268.783.399,87	271.724.884,88	282.941.937,59	214.861.232,64
Outras Secretarias / Poderes	2.506.327.260,00	3.100.446.440,12	3.205.827.083,40	3.632.035.516,72	3.773.728.700,01

Fontes: Relatório SIAF – SIA845 – valores constantes de 2014.

Em termos percentuais, a Educação apresentou 36,7% de participação nas despesas com pessoal ativo do Estado, com acréscimo de 2,7 pontos percentuais em relação a 2005 (a Secretaria da Educação representou 34,2% e 35,9% das despesas em 2005 e 2010, respectivamente), seguida pela Segurança Pública (12,1%, 11,6% e 12,1% em 2005, 2010 e 2014, respectivamente) e pela Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, que apresentou decréscimo de 2,2 pontos percentuais no período (11,3%, 10,5% e 9,1% nos períodos em destaque). As despesas com pessoal na área da Saúde evoluíram de 5,4% em 2005 para 9,8% em 2010, decrescendo a 8,6% em 2014. O gráfico a seguir consolida as despesas relativas de todas as Secretarias e Poderes.

Gráfico 23 – Despesas com Pessoal Ativo por Área de Governo



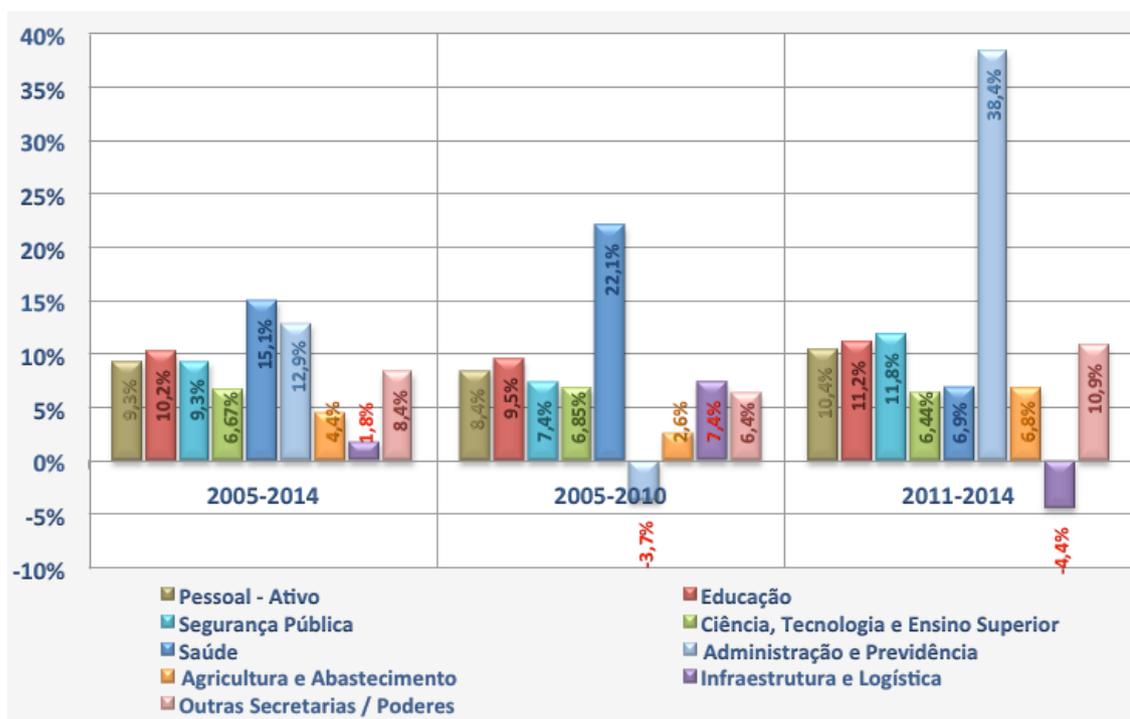
Fontes: Relatório SIAF – SIA845.

Da mesma forma, passa-se a avaliar quais Secretarias apresentaram o maior crescimento nas despesas com pessoal ativo nos períodos analisados. A Tabela 23 e o Gráfico 24 a seguir apresentam o panorama de variações nas despesas de pessoal dentre as principais áreas de governo.

Tabela 23 – Variações nas Despesas com Pessoal Ativo por Área de Governo por Período

TÍTULOS	CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL 2005-2014		CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL 2005-2010		CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL 2011-2014	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Pessoal - Ativo	893.800.579,00	9,2%	657.033.127,16	8,4%	1.189.759.893,80	10,3%
Educação	349.333.712,67	10,2%	259.115.369,78	9,5%	462.106.641,29	11,0%
Segurança Pública	108.644.668,20	9,3%	68.392.268,16	7,4%	158.960.168,24	11,7%
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	64.735.975,57	6,6%	58.555.457,62	6,8%	72.461.623,02	6,3%
Saúde	100.475.764,91	15,0%	122.370.391,10	22,0%	73.107.482,18	6,8%
Administração e Previdência	39.768.383,25	12,8%	-6.806.443,44	-3,7%	97.986.916,62	38,2%
Agricultura e Abastecimento	12.446.287,78	4,4%	6.355.483,56	2,5%	20.059.793,06	6,7%
Infraestrutura e Logística	3.465.646,14	1,8%	15.656.635,53	7,4%	-11.773.090,60	-4,5%
Outras Secretarias / Poderes	214.930.140,47	8,3%	133.393.964,85	6,4%	316.850.360,00	10,8%

Fontes: Relatório SIAF – SIA845 – valores constantes de 2014.

Gráfico 24 – Crescimento Médio Anual das Despesas com Pessoal Ativo, por Área de Governo (por período)

Fontes: Relatório SIAF – SIA845 – valores constantes de 2014.

Da análise depreende-se que os órgãos que apresentaram maior crescimento médio anual no período 2005-2014 foram Saúde (15,0%), Administração e Previdência (12,9%) e Educação (10,2%). Porém, quando considerado somente o período 2011-2014, os maiores crescimentos foram em Administração e Previdência (38,3%), Segurança Pública (11,7%) e Educação (11,0%). Da mesma forma, no período 2005-2010, os maiores aumentos foram em Saúde (22,0%), Educação (9,5%), Infraestrutura e Logística (7,4%) e Segurança Pública (7,4%).

Deve-se ter em mente que a introdução do Novo Plano de Custeio e Financiamento do Regime Próprio de Previdência Social, por meio da Lei nº 17.435/2012, alterou os mecanismos de controle e repasse das obrigações patronais, de responsabilidade da Secretaria da Administração e Previdência (exceto Educação e Saúde), bem como as alíquotas de contribuição previdenciária do servidor e patronal para 11% do valor da remuneração do servidor, impactando no valor das despesas com pessoal ativo da Secretaria.

Na análise das despesas com pessoal ativo somente dos demais Poderes, exceto o Executivo, observa-se também uma tendência crescente. A tabela a seguir indica

que, no exercício de 2014, o maior dispêndio foi realizado pelo Tribunal de Justiça (R\$ 1,4 bilhão), um aumento real de 150,4% em relação a 2005. No total dos Poderes, exceto o Executivo, o dispêndio foi de R\$ 2,5 bilhões em 2014, valor 110,1% superior a 2005.

Tabela 24 – Despesas com Pessoal Ativo por Área de Governo, Exceto Executivo – 2005 a 2014

Em R\$

TÍTULOS	2005	2006	2007	2008	2009
Assembleia Legislativa	197.027.535,55	215.886.255,57	221.020.042,62	268.092.479,48	272.325.226,80
Tribunal de Contas	139.316.145,41	114.230.847,81	127.419.901,40	138.597.699,95	118.870.747,16
Tribunal de Justiça	543.854.954,79	620.906.436,66	625.556.164,47	723.630.091,57	734.354.173,58
Ministério Público	289.418.897,98	304.726.680,91	309.737.652,59	362.615.320,45	359.587.635,60
Total - Poderes, exceto Executivo	1.169.617.533,73	1.255.750.220,95	1.283.733.761,07	1.492.935.591,46	1.485.137.783,14

TÍTULOS	2010	2011	2012	2013	2014
Assembleia Legislativa	245.028.523,90	221.591.645,32	237.167.762,34	231.845.172,94	215.707.512,03
Tribunal de Contas	124.118.707,25	222.924.375,24	175.770.742,22	173.637.978,36	310.485.035,82
Tribunal de Justiça	802.092.011,98	1.095.877.893,86	1.129.878.288,15	1.362.795.396,43	1.361.952.703,36
Ministério Público	372.176.168,39	484.494.544,27	454.274.179,94	567.971.945,09	568.694.632,14
Total - Poderes, exceto Executivo	1.543.415.411,53	2.024.888.458,70	1.997.090.972,65	2.336.250.492,82	2.456.839.883,35

Fontes: Relatório SIAF – SIA845 – valores constantes de 2014.

O crescimento real nas despesas com pessoal ativo dos Poderes foi de 8,6% ao ano, em média, entre 2005 e 2014. O maior crescimento deu-se no período 2011-2014, com 12,3% ao ano, conforme a tabela a seguir. O órgão que apresentou maior acréscimo durante todo o período foi o Tribunal de Justiça, com 10,7%.

Tabela 25 – Análise Horizontal das Despesas de Pessoal por Área de Governo por Período - Exceto Poder Executivo

TÍTULOS	CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL 2005-2014		CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL 2005-2010		CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL 2011-2014	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Assembleia Legislativa	2.075.552,94	1,0%	9.600.197,67	4,5%	-7.330.252,97	-3,0%
Tribunal de Contas	19.018.765,60	9,3%	-3.039.487,63	-2,2%	46.591.582,14	25,8%
Tribunal de Justiça	90.899.749,84	10,7%	51.647.411,44	8,1%	139.965.172,85	14,2%
Ministério Público	31.030.637,13	7,8%	16.551.454,08	5,2%	49.129.615,94	11,2%
Total - Poderes, exceto Executivo	143.024.705,51	8,6%	74.759.575,56	5,7%	228.356.117,96	12,3%

Fontes: Relatório SIAF – SIA845 – valores constantes de 2014.

14.3.3. Fatores que Acarretaram Aumento da Despesa com Pessoal Ativo

Dentre os fatores que contribuíram para o acréscimo de 121,6% na Despesa com Pessoal Ativo nos últimos dez anos, superando o aumento da Receita Arrecadada Total, de 63,0%, e de 69,3% na Receita Corrente Líquida, é possível apontar como principais:

- O crescimento no quadro de pessoal do Poder Executivo do Estado, passando de 159.234 em 2005 para 197.264 em 2014, um aumento de 23,8% no período;
- Reestruturações de carreiras dos quadros de servidores do Estado, com reajustes superiores à inflação.

Inicialmente, será tratado o primeiro fator de incremento na base das despesas do Estado, relativo ao aumento no quadro de pessoal. Dentre os crescimentos no quadro de pessoal do Estado a partir de 2011, os mais significativos, em termos quantitativos, ocorreram nos quadros de Professores e de Policiais Militares, além dos Contratos de Regime Especial – CREs.

Os CREs – Contratos de Regime Especial, foram regulamentados no Estado do Paraná pelo Decreto nº 4.512/2009, destinados à contratação de pessoal sob regime temporário, admitidos por meio de Processo Seletivo Simplificado. No âmbito do Estado, essa forma de contratação é majoritariamente empregada no âmbito da Educação Básica, principalmente para a contratação de professores temporários.

A análise da evolução dos CREs nos últimos anos mostra que houve um aumento de 8.006 no número de contratados temporariamente entre 2011 e 2014, atingindo o quantitativo de 41.603 contratados em 2014, o maior valor da série, representando ainda 21,1% do total de empregados do Estado do Paraná no exercício.

O segundo maior aumento quantitativo ocorreu no quadro do Magistério, com acréscimo de 6.037 professores entre 2011 e 2014. O crescimento mais expressivo deu-se no ano de 2012, em que o quadro avançou em 12.499 servidores, passando de 59.625 professores para 72.124, sendo verificado lento declínio em anos posteriores, até atingir 65.662 no exercício de 2014.

Por fim, verifica-se que o aumento no quadro da Polícia Militar foi o terceiro mais expressivo no período em foco. Seu efetivo cresceu em 3.068 durante o período 2011-2014, indo de 17.471 policiais para 20.539 em quatro anos.

Por fim, cabe destacar a criação do Quadro Próprio dos Servidores da Secretaria de Estado da Saúde – QPSS, por meio da Lei nº 18.136, de 03 de julho de 2014, que compreendeu 8.985 servidores ao final de 2014, reenquadrados a partir do QPPE – Quadro Próprio do Poder Executivo, não se traduzindo, dessa forma, em aumento de pessoal.

O segundo fator de incremento nas despesas com pessoal diz respeito aos reajustes e reestruturações de carreiras de categorias do funcionalismo público efetuadas nos últimos anos. A Tabela 26 a seguir consolida os quadros de servidores e gratificações que obtiveram alterações durante os últimos anos, em valores constantes (deflacionados)²⁴, exceto quando destacado na Tabela. Para fins de apresentação, apurou-se o menor e o maior reajuste concedido aos níveis/cargos das carreiras que obtiveram reajuste.

Tabela 26 – Reajustes Concedidos entre 2011 a 2014 para o Quadro de Pessoal do Poder Executivo

QUADROS	MENOR REAJUSTE	MAIOR REAJUSTE	OUTROS EFEITOS (VALORES NOMINAIS)	BASE LEGAL
Polícia Militar	9,3%	44,5%		Lei nº 17.169/12 - instituição de subsídio
Polícia Civil	33,6%	50,6%		Lei nº 17.170/12 - instituição de subsídio
Peritos Oficiais (Polícia Científica)	26,7%	58,5%		Lei nº 17.171/12 - instituição de subsídio; Lei nº 18.008/14 - reestruturação do quadro
Magistério (QPM)	25,6%	25,6%		Leis Complementares nº 138/11, 150/12 e 158/13 - equiparação salarial aos Agentes Profissionais do QPPE
Professores Universitários	14,5%	14,5%		Lei nº 17.280/12 - reajuste na tabela de vencimentos
Técnicos Universitários	-0,3%	43,5%		Lei nº 17.382/12 - reestruturação do quadro
Procuradores do Estado	46,7%	47,0%		Lei Complementar nº 161/13 - instituição de subsídio
Secretaria de Estado da Saúde			aumento de 6,6% nas despesas com a folha	Lei nº 18.136/14 - criação do quadro
Instituto Agrônomo do Paraná (IAPAR)			aumento de 25,7% nas despesas com a folha	Lei nº 18.005/14 - reestruturação do quadro
Agência de Defesa Agropecuária do Paraná (ADAPAR)			aumento de 8,0% nas despesas com a folha	Leis nº 17.187/12 e 18.177/14 - criação do quadro
Agente Fazendário Estadual			aumento de 10,5% nas despesas com a folha	Lei nº 18.107/14 - enquadramento dos cargos
GRATIFICAÇÕES / ADICIONAIS	MENOR REAJUSTE	MAIOR REAJUSTE	OUTROS EFEITOS (VALORES NOMINAIS)	BASE LEGAL
Gratificação de Atividade em Saúde (GAS)	14,5%	14,5%		Decreto nº 5.374/12 - reajuste da GAS
Gratificação de Atividade em Unidade Penal ou Correccional Intra Muros (GADI)	3,4%	68,2%		Decretos nº 2.950/11 e 5.491/12 - reajuste da GADI
Adicional de Atividade Penitenciária (AAP)	61,6%	61,6%		Decretos nº 3.917/12 e 10.263/14 - reajustes do AAP
AUXÍLIOS	MENOR REAJUSTE	MAIOR REAJUSTE	OUTROS EFEITOS (VALORES NOMINAIS)	BASE LEGAL
Auxílio Alimentação	62,2%	62,2%		Decreto nº 3.456/11 - reajuste do auxílio

Obs: Dados incluem revisões gerais anuais - Leis nº 16.814/11, 17.167/12, 17.580/13 e 18.096/14.

Fonte: Legislação Estadual e Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (SEAP).

24 Valores deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no período 2011-2014 – 27,03%.

Verificam-se, pela análise da tabela, reajustes em diversas carreiras do Estado: dos Peritos Oficiais (até 58,5% de aumento real, conforme o cargo), da Polícia Civil (até 50,6%), dos Procuradores do Estado (até 47,0%), da Polícia Militar (até 44,5%)²⁵, dos Técnicos Universitários (até 43,5%), do QPM-Magistério (aumento linear de 25,6%²⁶) e dos Professores Universitários (aumento linear de 14,5%) acima da inflação.

Também se obseraram reajustes em algumas Gratificações e Adicionais, cujos maiores aumentos se deram na GADI – Gratificação de Atividade em Unidade Penal ou Correccional Intra Muros (até 68,2%) e no AAP – Adicional de Atividade Penitenciária (até 61,6%), devidos aos servidores dos estabelecimentos penais do Estado. Também o Auxílio Alimentação pago aos servidores do Poder Executivo foi reajustado em 2011, totalizando aumento real de 62,2% no período.

Outros quadros tiveram reestruturações recentes, com aumentos na folha de pagamento, como: da Secretaria de Estado da Saúde (6,6%), do Instituto Agrônômico do Paraná – IAPAR (25,7%), da Agência de Defesa Agropecuária do Paraná – ADAPAR (8,0%) e dos Agentes Fazendários Estaduais (10,5%).

Acrescenta-se que os dados já contemplam as revisões anuais das remunerações dos servidores²⁷ no período 2011-2014, cujos reajustes se deram na data-base do funcionalismo, que foi, até o ano de 2014, em 1º de maio. Tais reajustes totalizaram 6,50% em 2011 (Lei nº 16.814/11), 5,10% em 2012 (Lei nº 17.167/12), 6,49% em 2013 (Lei nº 17.580/13) e 6,28% em 2014 (Lei nº 18.096/14), índices baseados na inflação medida pelo IPCA no período de 12 meses anterior à concessão.

Dessa análise, pode-se concluir que os movimentos realizados pelo Governo do Estado nos últimos anos, no sentido de ampliar o quadro de pessoal, bem como elevar os valores de remuneração de algumas carreiras do funcionalismo acima da inflação, contribuíram para um aumento na rigidez do gasto público do Estado, bem como um crescimento na participação do gasto com pessoal em sua receita total.

25 Todavia, a maior parte das carreiras não obteve reajustes lineares para todos os seus níveis, como é o caso da Polícia Militar, em que a patente de Major percebeu reajuste real de 9,3%.

26 O reajuste nominal do Magistério foi de 59,6%; em termos reais (descontada a inflação), totalizou o índice de 25,6% informado.

27 Art. 27, inciso X da Constituição do Estado do Paraná.

14.4. DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (DEA)

De acordo com o disposto no art. 37 da Lei 4.320/1964, as Despesas dos Exercícios Anteriores são (a) aquelas para os quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, (b) que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e (c) os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente. As Despesas de Exercícios Anteriores poderão ser pagas à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elemento, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

As DEA são gastos no qual o fato gerador ocorreu em orçamento diverso daquele no qual a despesa orçamentária é reconhecida e acabam por consumir o orçamento do ano, comprometendo a execução das políticas públicas do exercício corrente.

O Estado do Paraná vem aumentando o reconhecimento de tais despesas. A tabela abaixo demonstra a sua evolução, bem como a sua participação com relação à Receita Total Arrecadada no período de 2005 a 2014.

Tabela 27 – Evolução das Despesas de Exercícios Anteriores

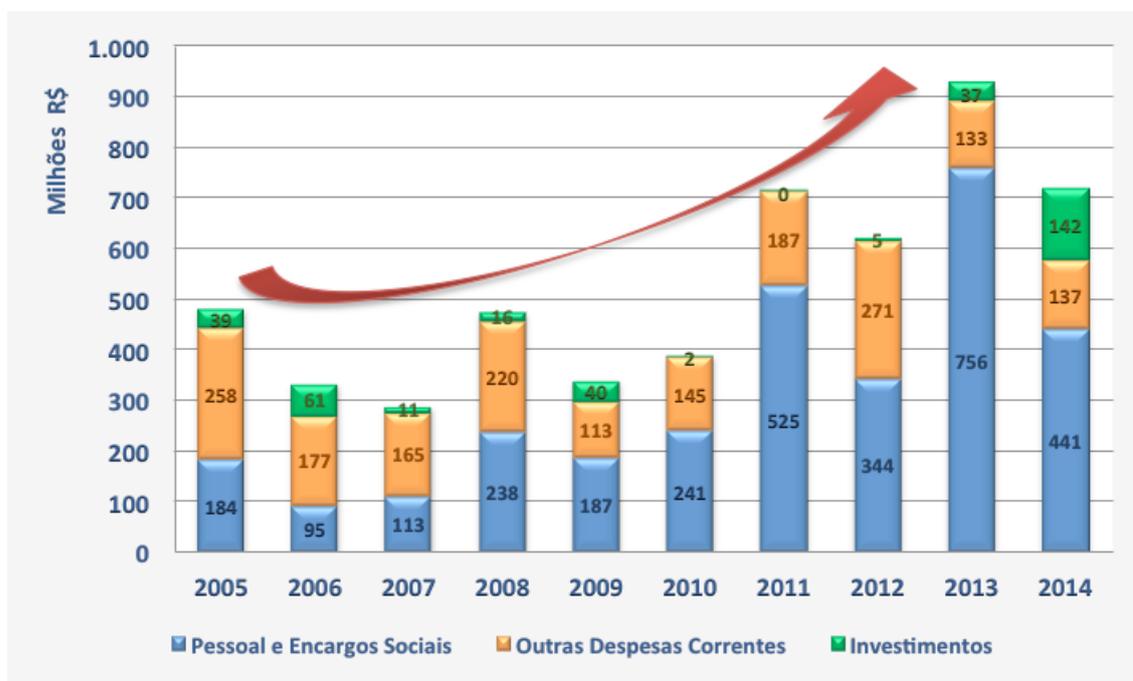
Em R\$ milhões

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)	481,2	332,3	288,2	474,0	339,0	387,2	712,2	620,4	926,0	720,1
Receita Total Arrecadada (RTA)	21.938,7	22.952,8	23.807,1	26.292,3	26.399,1	28.200,2	29.936,7	31.366,9	34.201,9	35.761,7
DEA / RTA	2,19%	1,45%	1,21%	1,80%	1,28%	1,37%	2,38%	1,98%	2,71%	2,01%

Fonte: SIA112 e SIA840 – Administração Global.

Constata-se que as Despesas de Exercícios Anteriores tiveram entre os anos de 2006 a 2010 um período de estabilidade, o que correspondeu a um percentual médio da receita de 1,42%. Contudo, a partir do ano de 2011, o Estado passou a reconhecer, tanto em termos absolutos quanto em termos relativos, patamares mais elevados, com média de 2,27% sobre a receita.

O gráfico e a tabela a seguir demonstram a alocação de Despesa de Exercícios Anteriores por grupo de natureza de despesa ao longo dos últimos dez anos.

Gráfico 25 – Evolução das Despesas de Exercícios Anteriores por Grupo de Natureza da Despesa


Fonte: SIA112 e SIA840 – Administração Global.

Tabela 28 – Crescimento Médio Anual das Despesas de Exercícios Anteriores por Grupos de Natureza da Despesa

TÍTULOS	CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL 2005 A 2014		CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL 2005 A 2010		CRESCIMENTO MÉDIO ANUAL 2011 A 2014		CRESCIMENTO TOTAL - 2005 A 2014		CRESCIMENTO TOTAL - 2011 A 2014	
	Δ EM MILHÕES R\$	Δ %	Δ EM MILHÕES R\$	Δ %	Δ EM MILHÕES R\$	Δ %	Δ EM MILHÕES R\$	Δ %	Δ EM MILHÕES R\$	Δ %
Pessoal e Encargos Sociais	25,6	10,2%	9,4	5,5%	40,0	16,3%	256,4	139,0%	200,0	83,1%
Outras Despesas Correntes	-12,1	-6,8%	-18,9	-10,9%	-1,5	-1,3%	-120,7	-46,8%	-7,4	-5,1%
Investimentos	10,3	15,5%	-6,2	-46,1%	28,1	199,4%	103,2	265,6%	140,3	7938,7%
TOTAL	23,89	4,6%	-15,67	-4,3%	66,59	16,8%	238,91	49,6%	332,93	86,0%

Fonte: SIA112 – Administração Global.

Analisando os dados do período de 2005 a 2014, em valores constantes, observa-se um crescimento do reconhecimento dessa despesa entre os anos de 2011 a 2014, o que corresponde a um acréscimo médio anual de 16,8% e um aumento de 86,0% com relação ao ano de 2010.

Nota-se que tais despesas estão concentradas com Pessoal e Encargos Sociais, principalmente a partir do exercício de 2008. Para o grupo de despesa "Outras Despesas Correntes" verifica-se um reconhecimento médio de R\$ 180 milhões. Apenas no exercício de 2014 os Investimentos apresentaram um valor

significativo, o qual atingiu o montante de R\$ 142 milhões, sendo que deste valor R\$ 95,7 milhões são despesas a cargo do Departamento de Estradas de Rodagem – DER e R\$ 44,4 milhões de responsabilidade do Fundo Especial de Segurança Pública do Estado do Paraná²⁸.

14.5. REPASSES AOS PODERES

Os valores repassados aos poderes (Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça e Ministério Público) no período de 2005 a 2014 tiveram crescimento nos últimos dez anos, conforme pode ser observado na tabela abaixo²⁹. Os dados demonstram que o repasse aos poderes cresceu 87,6% acima da inflação, bem como do crescimento real da receita total arrecadada pelo Estado que foi de 63,0%. Dentre os poderes, o Tribunal de Justiça teve crescimento de 95,1%, contra 94,5% do Ministério Público, 72,1% da Assembleia Legislativa e 67,4% do Tribunal de Contas.

Tabela 29 – Valores Repassados aos Poderes

Em R\$ milhões

PODERES / ÓRGÃOS	2005	2006	2007	2008	2009	Δ % MÉDIA
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA	312,6	334,9	341,2	397,1	406,9	6,2%
TRIBUNAL DE CONTAS	197,2	205,0	228,8	223,8	213,7	5,9%
PODER JUDICIÁRIO	845,0	907,6	908,8	1.048,3	1.028,7	7,7%
MINISTÉRIO PÚBLICO	365,9	397,2	412,3	462,8	458,9	7,7%
VALOR TOTAL REPASSADO	1.720,7	1.844,6	1.891,1	2.131,9	2.108,2	7,2%

PODERES / ÓRGÃOS	2010	2011	2012	2013	2014	Δ % TOTAL
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA	385,5	440,6	543,7	495,8	537,9	72,1%
TRIBUNAL DE CONTAS	264,5	257,3	306,2	315,4	330,1	67,4%
PODER JUDICIÁRIO	1.082,9	1.402,4	1.506,6	1.613,4	1.649,0	95,1%
MINISTÉRIO PÚBLICO	476,9	591,3	623,8	684,6	711,7	94,5%
VALOR TOTAL REPASSADO	2.209,8	2.691,6	2.980,2	3.109,2	3.228,7	87,6%

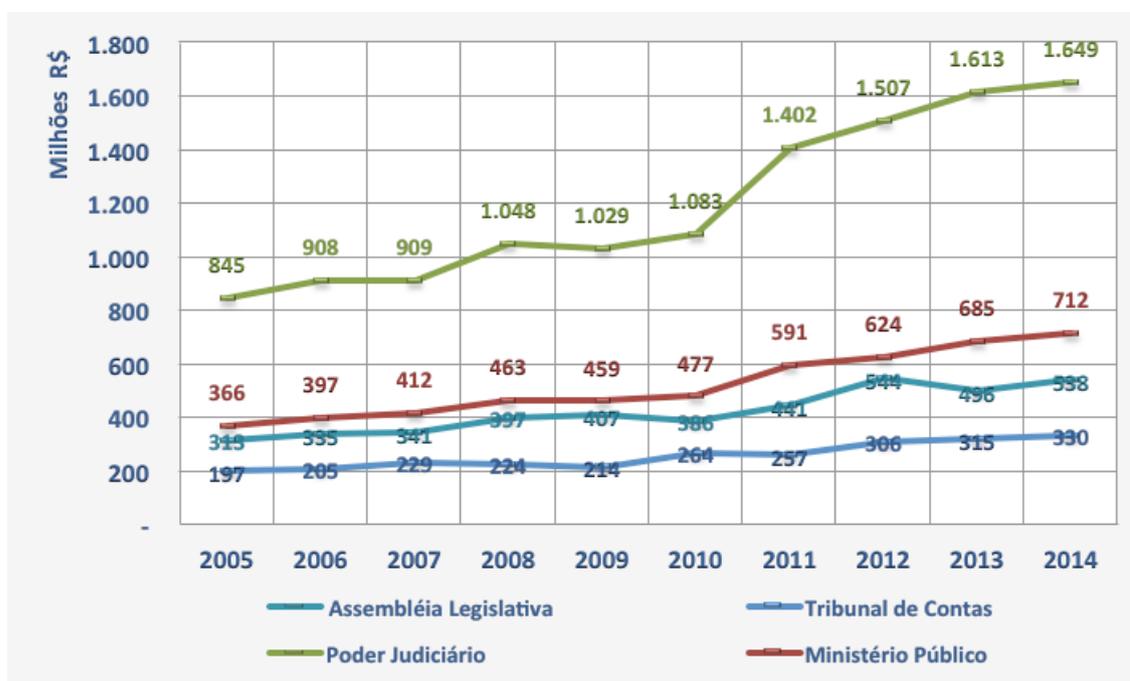
Fonte: SIA 215.

O gráfico abaixo reflete a evolução dos repasses, principalmente a partir de 2011 quando se verifica um crescimento mais acentuado das transferências.

²⁸ Dados contidos no Relatório SIAF SIA 845 de 31/12/2014.

²⁹ Os valores considerados como repasse aos poderes são aqueles recursos diretamente transferidos pelo Tesouro Estadual e não leva em consideração a arrecadação dos fundos de cada Poder / Órgão.

Gráfico 26 – Evolução dos Repasses aos Poderes



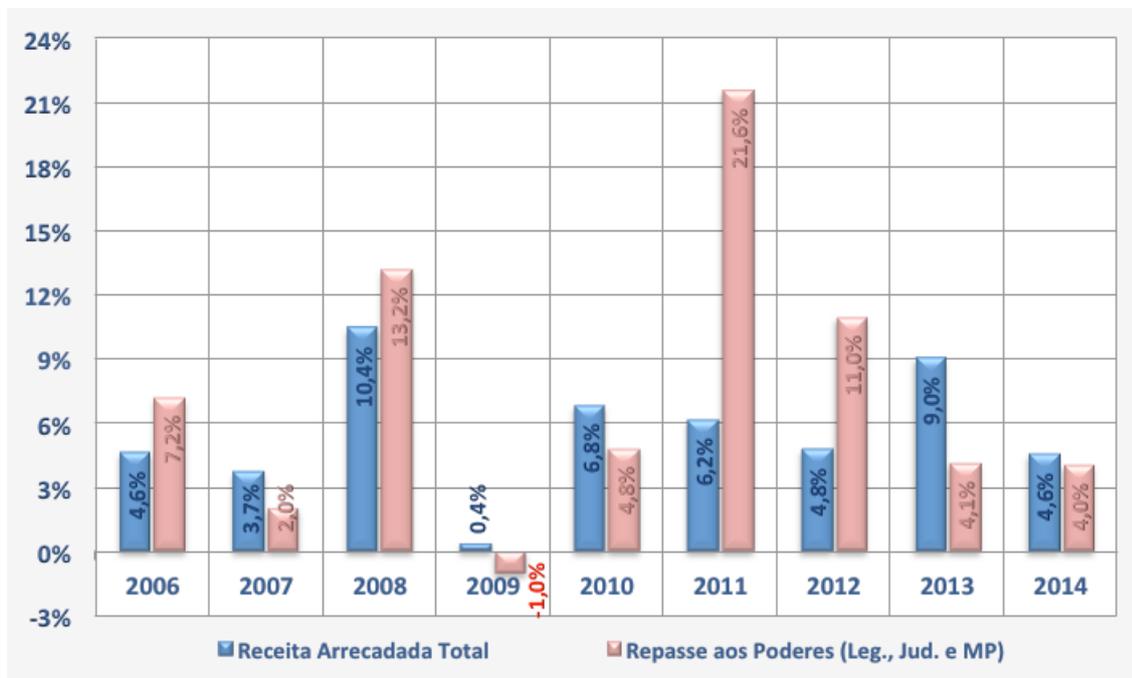
Fonte: SIA 215.

Uma das razões que motivaram a elevação dos repasses está relacionada com o crescimento real das receitas arrecadadas, o qual impacta diretamente a parcela dos recursos que cada poder tem por direito, dada a previsão contida na Constituição Estadual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O gráfico abaixo compara o crescimento anual da receita total arrecadada com os repasses efetuados aos poderes. Tendo em vista que o percentual destinado aos poderes tem como parâmetro a Receita Total Líquida³⁰ do Estado, é esperado que ocorra um crescimento dos repasses na mesma proporção do incremento da receita geral do Estado.

³⁰ A Receita Total Líquida do Estado serve como base de cálculo da repartição para os poderes e é calculada a partir da Receita Total de Recursos do Tesouro deduzindo os seguintes recursos: a) as parcelas de transferências constitucionais aos municípios, b) as operações de crédito, c) as transferências da União e d) as receitas vinculadas.

Gráfico 27 – Taxa de Crescimento Anual da Receita Total Arrecadada e dos Repasses aos Poderes



Fonte: SIA 215.

Contudo, nota-se que apesar de existir uma correlação positiva (coerência) entre o crescimento da arrecadação e dos repasses, alguns exercícios como 2011 e 2012 apresentam um crescimento superior dos repasses se comparado à arrecadação do Estado no período.

O segundo motivo do aumento dos repasses é explicado pelo aumento do percentual máximo de repasses ao Poder Judiciário e do Ministério Público, conforme pode ser evidenciado na tabela abaixo.

Tabela 30 – Percentuais Máximos de Repasses Destinados aos Poderes

EXERCÍCIO / PODER	ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	TRIBUNAL DE CONTAS	PODER JUDICIÁRIO	MINISTÉRIO PÚBLICO
2005	3,1%	1,9%	8,5%	3,6%
2006	3,1%	1,9%	8,5%	3,7%
2007	3,1%	1,9%	8,5%	3,8%
2008	3,1%	1,9%	9,0%	4,0%
2009	3,1%	1,9%	9,0%	3,9%
2010	3,1%	1,9%	9,0%	3,9%
2011	3,1%	1,9%	9,5%	3,9%
2012	3,1%	1,9%	9,5%	3,9%
2013	3,1%	1,9%	9,5%	4,0%
2014	3,1%	1,9%	9,5%	4,1%

Fonte: Leis de Diretrizes Orçamentárias dos respectivos exercícios financeiros.

Constata-se que o percentual do Poder Judiciário teve um crescimento de 1 (um) ponto percentual ao longo do período, a qual foi elevado em duas oportunidades, nos exercício de 2008 e 2011, em 0,5 pontos percentuais em cada ano.

O Ministério Público, por sua vez, teve um crescimento do seu percentual em 0,5 ponto percentual de 2005 a 2014, sendo que tal variação se deu de forma gradativa ao longo dos exercícios, apenas 0,1 ponto percentual de variação. Os órgãos ligados ao Poder Legislativo não tiveram alteração nos seus respectivos percentuais no período analisado.

Por fim, o terceiro motivo para o aumento substancial dos repasses aos poderes é decorrente do aumento da base de cálculo, a denominada Receita Total Líquida. A partir de 2011 foi deixada de excluir da base de cálculo a Cota-Parte do FPE³¹ do Tribunal de Justiça e do Ministério Público. Em 2012 esse benefício foi estendido para a Assembleia Legislativa e para o Tribunal de Contas do Estado.

Dessa maneira, tanto as alterações nos percentuais de repasses quanto a revisão na base de cálculo contribuíram para elevar os recursos destinados aos poderes acima do crescimento da receita, como pode ser observado de forma mais acentuada nos exercício de 2011 e 2012.

14.6. NOVOS GASTOS QUE AFETARAM OS RECURSOS LIVRES DO ESTADO

Neste tópico, serão tratados os novos eventos que impactaram as finanças do Estado. A equipe técnica identificou os seguintes gastos criados nos últimos quatro anos, conforme detalhado na tabela a seguir:

Tabela 31 – Novas Despesas Arcadas pelo Estado

	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Acréscimo no Repasse aos Poderes	374,9	494,7	495,2	485,6	1.850,5
Precatórios	385,7	426,7	414,7	384,7	1.611,8
Defensoria Pública	-	21,2	16,2	32,2	69,6
Subsídio ao Transporte da RMC	-	38	79	75	191,5
TOTAL	760,6	980,4	1.005,0	977,4	3.723,4

Em R\$ milhões

Fonte: SIA 112 – Administração Global.

Nos últimos quatro anos, os repasses aos Poderes (TJ, MP, Alep e TC) tiveram acréscimos de R\$ 1.850 milhões em função da alteração nas alíquotas e do aumento

31 Cota-Parte do FPE: Cota Parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal.

da base de cálculo, na qual foi incluída na Receita Total Líquida a cota parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal.

O incremento das despesas com "Precatórios" para período de 2011 a 2014 levou em consideração os valores que superaram a média dos repasses realizados entre os anos de 2005 a 2009, o qual atingiu o valor de R\$ 39,0 milhões. Dessa forma, os valores acumulados que foram repassados acima dessa média alcançaram o montante de R\$ 1.611,8 milhões nos últimos quatro anos.

O crescimento das despesas com a "Defensoria Pública" se acentuou a partir do exercício de 2012. A metodologia utilizada para determinar tal crescimento considerou os valores que superaram a média dos gastos realizados entre os anos de 2006 a 2011 quando figurava como uma atividade junto a Secretaria de Justiça e Cidadania. Dessa maneira, o montante adicional repassado nos últimos três anos alcançou o montante de R\$ 69,6 milhões.

Por fim, constata-se que entre os exercícios de 2012 a 2014 o governo do Estado passou a subsidiar as tarifas do "Transporte da Região Metropolitana de Curitiba". A média anual dos valores repassados pelo Estado foi de R\$ 64 milhões no período.

14.7. EVOLUÇÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL DO ESTADO

Para avaliar a gestão Financeira e Patrimonial do Estado ao longo dos 10 anos faz-se necessário, também, analisar os aspectos financeiros e patrimoniais, uma vez que eles refletem a saúde financeira do Estado, bem como a capacidade de assunção de compromissos de curto e longo prazo.

Neste tópico, serão apresentados os principais aspectos patrimoniais e financeiros do Estado nos últimos 10 anos. Com relação à evolução patrimonial, os dados serão transformados para valores constantes de 2014 com o objetivo de corrigir o efeito inflacionário. Já a evolução financeira será apresentada com os dados a valores nominais, a fim de preservar o valor histórico das disponibilidades e obrigações.

O estudo iniciará apresentando a evolução patrimonial do Estado ao longo do período analisado. O gráfico a seguir demonstra a evolução do Ativo (bens e direitos) e Passivo (obrigações)³², bem como o respectivo Patrimônio Líquido.

³² Os valores apresentados o Ativo e Passivo Total do exercício de 2012 foram alterados com o intuito de corrigir distorções nas contas "Disponível" do Ativo Financeiro e "Depósitos" do Passivo Financeiro, conforme esclarecimentos contidos na Instrução 160/13-DCE vinculada a Prestação de Contas do Governo do Estado do exercício de 2012 – Processo nº 2100041/13. Tal correção se baseou na diminuição do "Disponível" e de "Depósitos" na ordem de R\$ 1,7 bilhão, tendo em vista a contabilização em duplicidade de receitas e do mesmo montante de obrigações.

Gráfico 28 – Evolução do Ativo e Passivo Total – Valores Constantes de 2014



Fonte: SIA860 – Consolidado.

Constata-se, a partir dos dados em valores constantes de 2014, uma trajetória de aumento sistemático do Ativo e queda consistente do Passivo, cujo resultado patrimonial é crescente. O Patrimônio Líquido parte de 12,9 bilhões negativo em 2005, passando para 812 milhões positivo no exercício de 2010 e alcançando 4,6 bilhões positivo em 2014.

14.7.1. Endividamento do Estado

O crescimento consistente do Patrimônio Líquido do Estado pode ser explicado, parcialmente, pela redução da Dívida Total (ou Passivo Total), conforme evidenciado na tabela a seguir:

Tabela 32 – Evolução da Dívida Pública e a Relação Dívida Pública / RCL - Valores Constantes de 2014

Em R\$ milhões

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
DÍVIDA FLUTUANTE	6.946,5	4.273,2	3.629,4	2.355,9	2.472,5	2.766,6	3.033,6	5.868,7	5.705,2	4.317,7
Restos a Pagar	5.570,1	2.964,8	2.976,1	2.080,8	1.987,1	1.895,7	1.930,1	2.390,9	3.288,6	2.929,6
Depósitos	1.320,9	1.288,6	643,1	190,8	403,9	858,2	1.090,7	3.459,5	1.935,3	1.038,2
Débitos de Tesouraria	-	-	-	-	-	-	-	-	471,1	316,5
Outras Obrigações em Circulação	55,5	19,8	10,2	84,2	81,5	12,7	12,8	18,3	10,3	33,4

(conclusão)

Em R\$ milhões

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
DÍVIDA FUNDADA	23.515,9	21.471,3	20.855,7	24.610,9	22.483,9	21.965,4	21.128,2	20.226,8	20.169,1	20.405,0
Dívida Fundada Interna	21.101,3	19.394,4	19.342,3	22.795,3	21.369,0	21.050,3	20.282,0	19.517,5	19.575,6	19.487,7
Dívida Fundada Externa	2.414,7	2.076,9	1.513,4	1.815,6	1.115,0	915,1	846,2	709,3	593,6	917,3
DÍVIDAS DIVERSAS	1.467,0	3.831,2	3.563,6	3.896,6	4.731,9	1.503,0	1.545,0	1.203,1	1.154,0	1.311,5
DÍVIDA PÚBLICA (PASSIVO TOTAL)	31.929,5	29.575,7	28.048,7	30.863,4	29.688,3	26.235,1	25.706,7	27.298,7	27.028,4	26.034,2
DÍVIDA PÚBLICA / RCL	1,91	1,67	1,51	1,52	1,46	1,22	1,09	1,11	1,00	0,92

Fonte: SIA860 - Consolidado.

O gráfico a seguir ilustra no eixo principal (eixo da esquerda) a evolução da Dívida Pública e dos seus respectivos componentes em termos monetários e, no eixo secundário, a evolução do percentual da Dívida Pública em relação à Receita Corrente Líquida.

Gráfico 29 – Evolução da Dívida Pública e a Relação Dívida Pública / RCL – Valores Constantes de 2014



Fonte: SIA860 - Consolidado.

Constata-se uma tendência de queda da Dívida Pública ao longo do período, sendo influenciada basicamente pelo comportamento da Dívida Fundada³³, a qual representa em média 77% da sua composição. A Dívida Flutuante³⁴ e as Dívidas Diversas representam os demais compromissos do Estado, sendo que a Dívida Flutuante teve um processo de queda e estabilização do seu montante, entre o período de 2005 a 2011, voltando a apresentar crescimento em 2012 a 2014, basicamente pelo crescimento da inscrição de Restos a Pagar e dos Depósitos de Terceiros (fianças, cauções, consignações, entre outros).

Observa-se, ainda, que a relação entre a Dívida Pública Total / Receita Corrente Líquida é decrescente para todos os períodos analisados, saindo de 190,8% em 2005 e alcançando 91,9% em 2014. Esse fenômeno é explicado pela leve tendência de queda da Dívida Pública e é potencializada pelo forte crescimento real da Receita Corrente Líquida no período, a qual teve elevação de 69,3%.

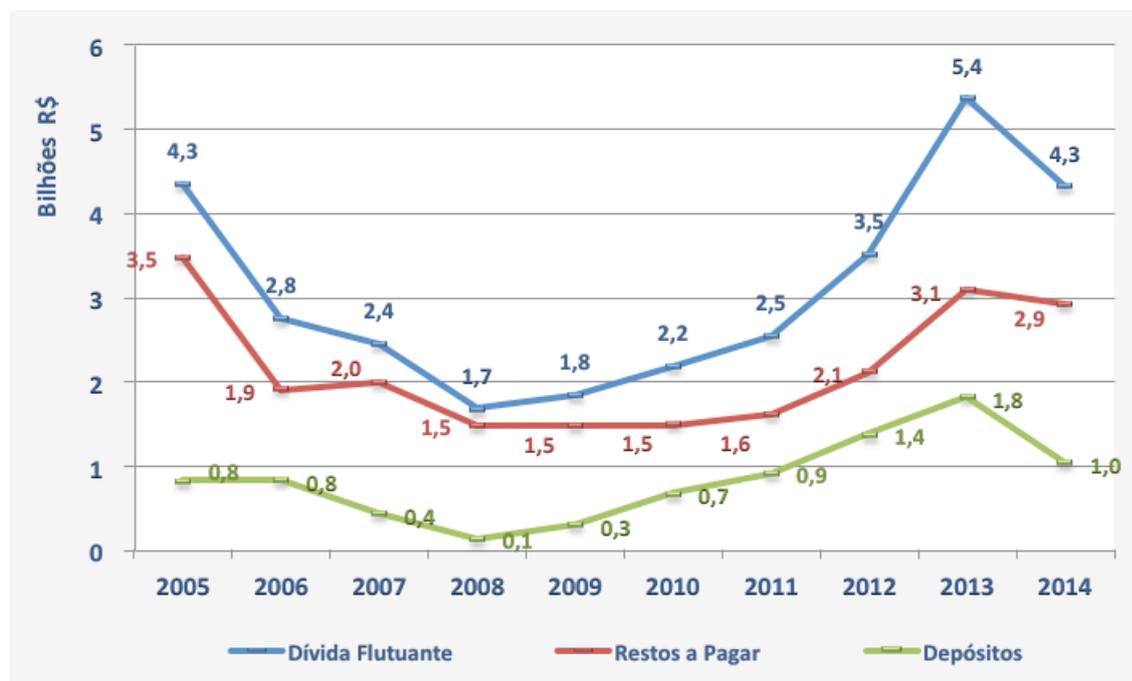
Dessa análise, constata-se que o endividamento de longo prazo é decrescente tanto em termos absolutos, mas principalmente em termos relativos. E somado com o forte crescimento da arrecadação, abre-se um grande espaço para a contratação de financiamentos de longo prazo, tendo em vista que tais recursos são destinados a financiar as Despesas de Capital.

Por outro lado, os compromissos de curto prazo representado pela Dívida Flutuante apresentaram um avanço considerável nos últimos quatro anos e tal evolução impactou diretamente na gestão financeira de curto-prazo, conforme demonstrado a seguir.

33 Compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de obras e serviços públicos – Fonte: Glossário do Tesouro Nacional.

34 Dívida Flutuante: contraída pelo Tesouro, por um breve e determinado período de tempo, quer como administrador de terceiros, confiados à sua guarda, quer para atender às momentâneas necessidades de caixa. Segundo a Lei nº 4.320/64, a dívida flutuante compreende os restos a pagar, excluídos os serviços de dívida, os serviços de dívida a pagar, os depósitos e os débitos de tesouraria – Fonte: Glossário do Tesouro Nacional.

Gráfico 30 – Evolução da Dívida Flutuante – Valores Constantes de 2014



Fonte: SIA860 - Consolidado.

O crescimento acentuado da Dívida Flutuante pode ser apresentado de acordo com a evolução dos seus dois principais componentes: compromissos com Restos a Pagar e os Depósitos. Verifica-se que os efeitos patrimoniais dessas duas variáveis deveriam apresentar impactos patrimoniais nulos. Contudo, o crescimento acelerado dos compromissos com Restos a Pagar podem gerar efeitos negativos caso não sejam destinados recursos específicos para a sua quitação. A seguir serão aprofundados os aspectos financeiros do Estado do Paraná na última década.

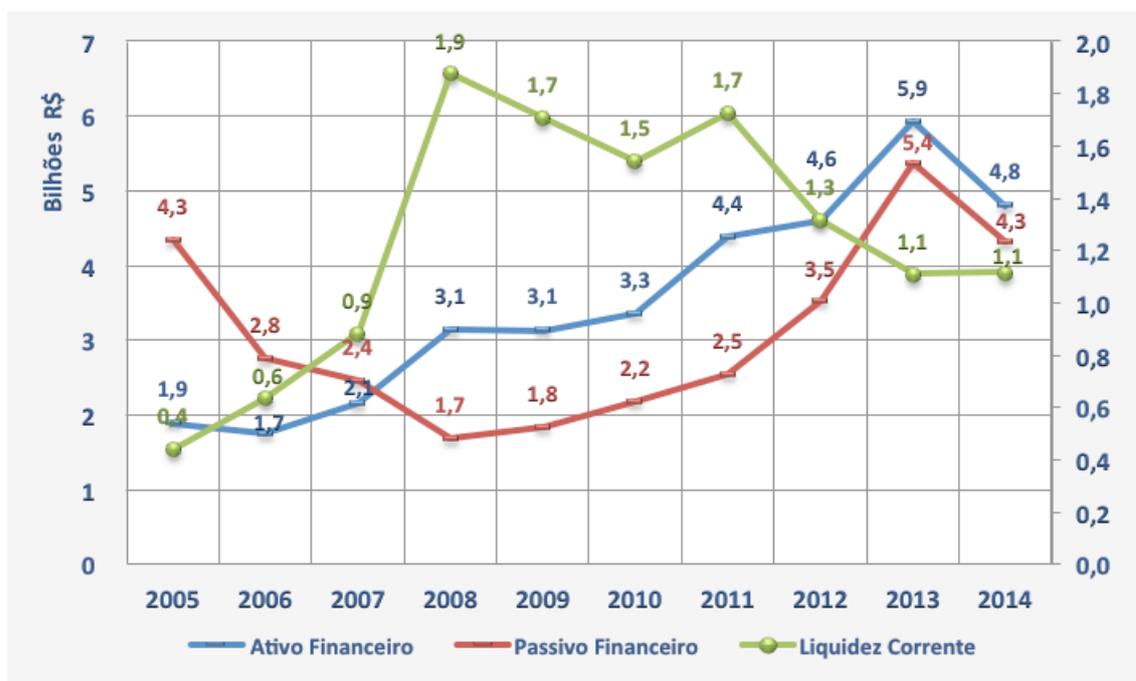
14.7.2. Resultado Financeiro³⁵

O crescimento do Patrimônio Líquido do Estado ao longo do tempo pode ser explicado também pelo reequilíbrio entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro a partir do exercício de 2008³⁶, conforme pode ser observado no gráfico a seguir.

³⁵ As informações apresentadas neste tópico foram apresentadas em valores correntes.

³⁶ Em 2008 o Estado transferiu do Passivo Financeiro para a Dívida Fundada Interna (Passivo Permanente) o montante de R\$ 900,7 milhões referente a despesas de restos a pagar de precatórios (Instrução 70 – DCE).

Gráfico 31 – Evolução do Ativo e Passivo Financeiro e do Índice de Liquidez Corrente – Valores Correntes



Fonte: SIA860 - Consolidado.

Constata-se que o Índice de Liquidez Corrente (eixo secundário do gráfico) era negativo no período de 2005 a 2007, ou seja, não havia ativos financeiros (disponibilidades e direitos a receber) suficientes para fazer frente às dívidas de curto prazo. A partir de 2008, o Índice de Liquidez Corrente passou a ser maior que 1 (um), o que significa que o Estado passou a ter um montante maior de ativos financeiros do que compromissos de curto prazo.

Ainda que o confronto entre ativos financeiros (disponibilidades e direitos a receber) e passivos financeiros (obrigações) se mostre positivo, a partir de 2008, se comparada somente às disponibilidades contra as obrigações, esta situação não se confirma, especialmente nos últimos dois anos (2013 e 2014).

Do ponto de vista do Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa (DDC)³⁷, observa-se uma forte deterioração nas Disponibilidades Líquidas de Caixa, conforme pode ser observado na tabela e no gráfico a seguir:

37 O Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa (DDC) foi construído com base no Manual de Demonstrativos Fiscal 5ª edição que define critérios para elaboração do referido demonstrativo no exercício de 2014.

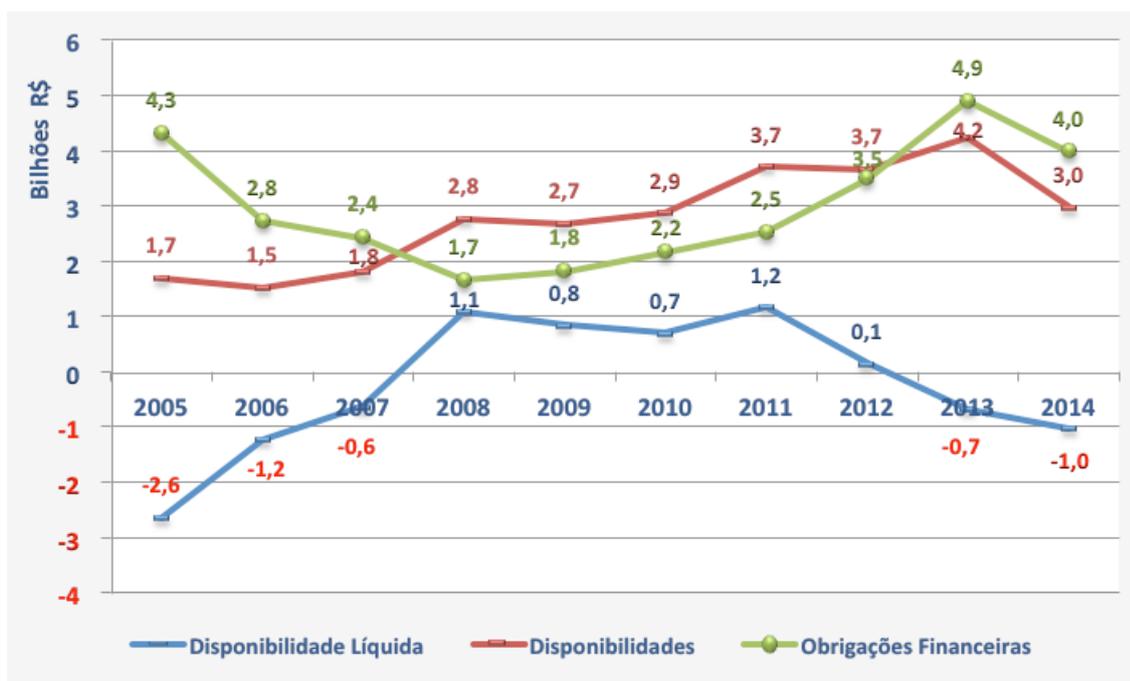
Tabela 33 – Disponibilidade Líquida de Caixa – Valores Correntes

Em R\$ milhões

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Caixa Inicial (I)	1.430,8	1.694,2	1.518,5	1.807,9	2.763,7	2.667,4	2.871,7	3.710,7	3.656,0	4.235,6
Geração de Caixa (II)	263,4	-175,7	289,4	955,8	-88,6	204,3	839,0	-54,7	577,0	-1.251,5
CAIXA FINAL (III = I + II)	1.694,2	1.518,5	1.807,9	2.763,7	2.675,1	2.871,7	3.710,7	3.656,0	4.233,0	2.984,2
OBRIGAÇÕES (IV)	4.338,3	2.752,5	2.442,1	1.678,7	1.837,7	2.177,9	2.543,2	3.511,9	4.918,8	4.001,2
Restos a Pagar Não Processados	3.352,5	1.531,1	1.778,4	1.282,1	1.183,5	1.203,4	1.293,1	1.763,7	1.984,7	1.641,1
Restos a Pagar Processados	126,3	378,6	224,1	200,6	293,4	288,9	325,0	357,8	1.105,7	1.288,4
Depósitos de Diversas Origens	825,0	830,0	432,7	136,0	300,2	675,6	914,4	1.374,2	1.818,7	1.038,2
Outras Obrigações em Circulação	34,6	12,8	6,9	60,0	60,6	10,0	10,7	16,2	9,7	33,4
DISPONIBILIDADE LÍQUIDA DE CAIXA (V = III - IV)	-2.644,2	-1.234,0	-634,2	1.085,0	837,4	693,7	1.167,4	144,1	-685,8	-1.017,0

Fonte: SIA855 e SIA860 Consolidado.

Gráfico 32 – Disponibilidade Líquida de Caixa – Valores Correntes



Fonte: SIA855 e SIA860 Consolidado.

Conforme constatado anteriormente, no período de 2005 a 2007 as obrigações figuravam em montantes superiores à disponibilidade de caixa. Contudo, a partir do ano de 2008, o Estado transferiu do Passivo Financeiro para a Dívida Fundada Interna (Passivo Permanente) o montante de R\$ 900,7 milhões referente a despesas de restos a pagar de precatórios. Ao reduzir as obrigações de curto prazo em 2008, o Estado passou a apresentar uma disponibilidade líquida de caixa positiva, situação que se manteve até o exercício de 2012.

A partir de 2013, o Estado voltou a apresentar disponibilidade líquida de caixa negativa, ou seja, situação onde não há saldo de caixa suficiente para honrar todos os compromissos assumidos de curto prazo.

A fim de identificar nos demonstrativos financeiros os fatores que levaram o Estado a esta situação e elucidar os motivos que levaram a uma queda substancial do Caixa nos exercícios de 2013 e 2014, optou-se por fazer uma análise da execução orçamentária e financeira ao longo de 10 anos. Para tanto, buscou-se informações no Balanço Financeiro, apresentado a seguir:

Tabela 34 – Balanço Financeiro – Valores Correntes

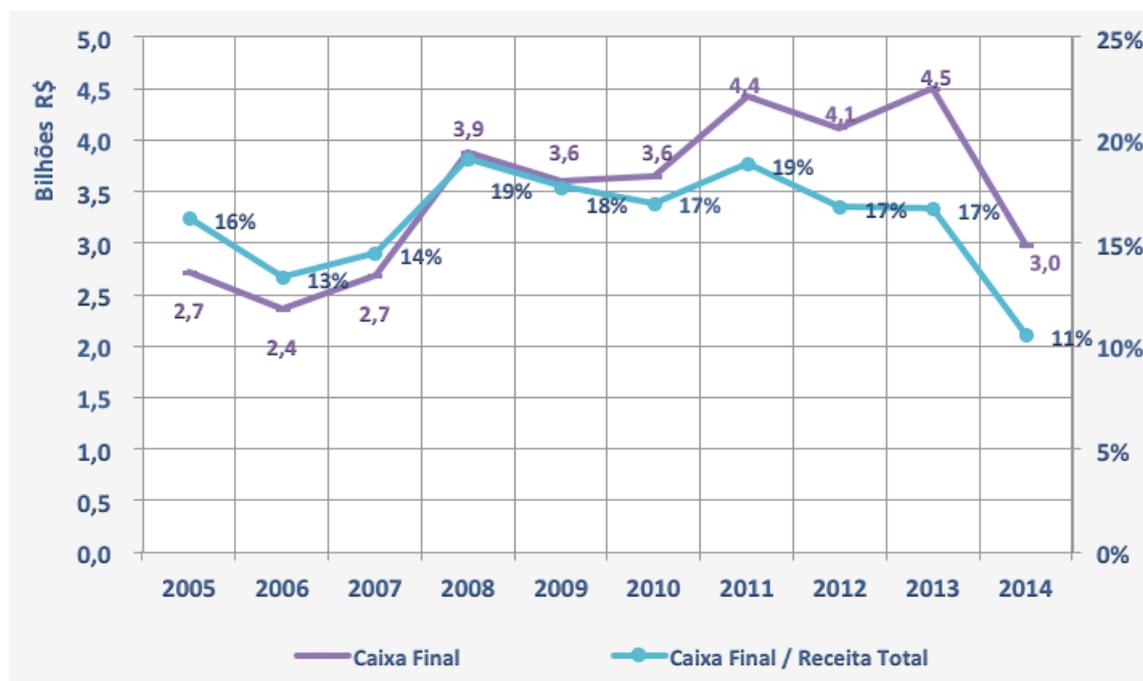
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CAIXA INICIAL (I)	1.430,8	1.694,2	1.518,5	1.807,9	2.763,7	2.667,4	2.871,7	3.710,7	3.656,0	4.235,6
Receitas Orçamentárias	13.701,4	14.784,4	16.018,8	18.734,7	19.621,7	22.199,7	25.097,8	27.832,2	32.141,6	35.761,7
Despesas Orçamentárias	13.548,7	14.979,8	15.954,4	18.329,1	19.696,7	22.177,3	24.597,3	28.490,7	32.047,0	34.907,7
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO (I)	152,7	-195,4	64,4	405,6	-75,0	22,3	500,6	-658,5	94,6	854,0
Ingressos Extraorçamentários	25.997,1	30.136,7	35.004,4	39.318,2	40.296,5	46.508,7	52.898,2	59.219,0	77.349,6	84.849,8
Desembolsos Extraorçamentários	25.886,5	30.117,0	34.779,3	38.768,0	40.310,1	46.326,7	52.559,8	58.615,2	76.867,1	86.955,3
RESULTADO EXTRAORÇAMENTÁRIO (II)	110,6	19,7	225,1	550,2	-13,6	182,0	338,4	603,8	482,4	-2.105,5
CAIXA FINAL	1.694,2	1.518,5	1.807,9	2.763,7	2.675,1	2.871,7	3.710,7	3.656,0	4.233,0	2.984,2
GERAÇÃO / CONSUMO DE CAIXA	263,4	-175,7	289,4	955,8	-88,6	204,3	839,0	-54,7	577,0	-1.251,3
CAIXA FINAL / RECEITA TOTAL	16,2%	13,3%	14,5%	19,1%	17,7%	16,9%	18,8%	16,7%	16,7%	10,5%

Fonte: SIA855 Consolidado.

A tabela indica que o caixa, que vinha mantendo um patamar de crescimento, apresentou, em 2014, uma forte queda. O Estado teve um resultado orçamentário negativo de 658 milhões no ano de 2012 e, no ano subsequente, um superávit de apenas 94 milhões. Embora no ano de 2014 o resultado orçamentário apresentar-se positivo em 854 milhões, o resultado das operações extraorçamentárias foi negativo em 2,1 bilhões, situação que acabou por consumir todo o caixa do período e, ainda, parcela da disponibilidade advinda do exercício anterior.

Comparando o caixa final com a receita total do período, observa-se que, no exercício de 2014, obteve-se o menor percentual da última década, ou seja, nesse exercício o caixa final representava 10,5% da receita total, enquanto que nos demais exercícios o caixa figurou em patamares superiores a 13% da arrecadação do período.

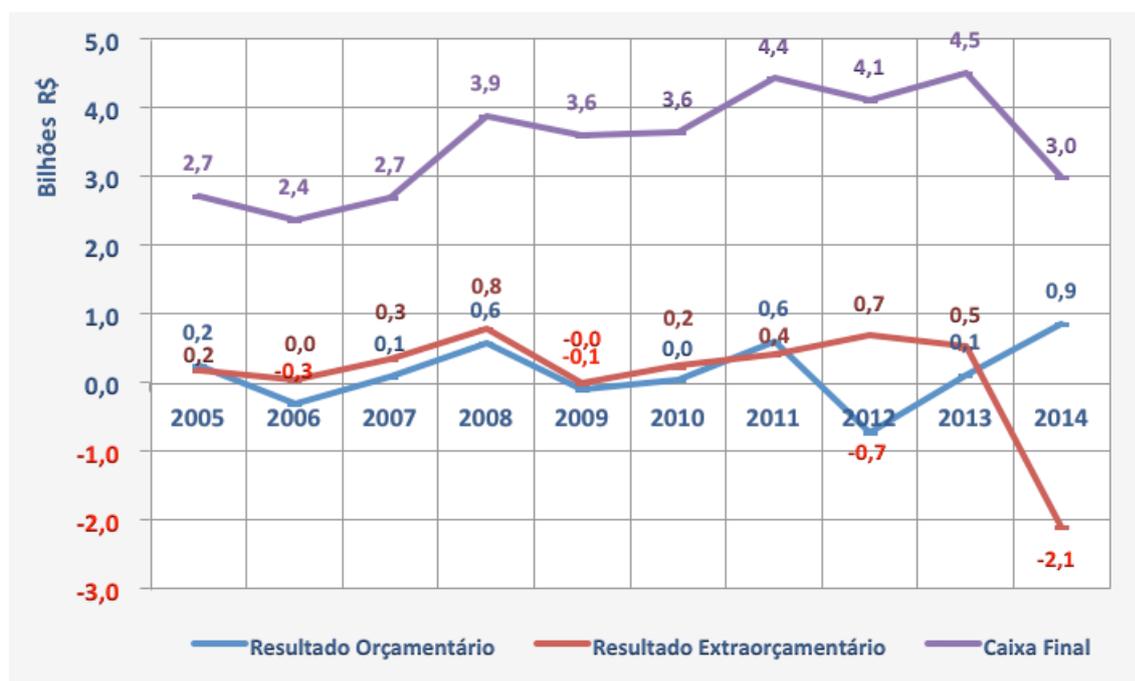
Gráfico 33 – Evolução Geração de Caixa versus Receita Total – Valores Correntes



Fonte: SIA855 Consolidado.

O gráfico a seguir ilustra o comportamento dos resultados orçamentários e extraorçamentários, além da geração do caixa no período, do caixa final e da relação entre o caixa final e a receita total do Estado.

Gráfico 34 – Evolução dos Resultados Orçamentários, Extra Orçamentários e a Geração de Caixa – Valores Correntes



Fonte: SIA855 e SIA860 Consolidado.

Observa-se que, ao longo do período de 2005 a 2011, existe um comportamento similar entre o resultado orçamentário e extraorçamentário e o Caixa Final de cada exercício. Porém, a partir de 2012, tal lógica se inverte. Nesse ano, apesar da ocorrência de déficit orçamentário, o resultado extraorçamentário se eleva atingindo o montante de R\$ 603,4 milhões, financiado, principalmente, pelos Depósitos de Diversas Origens. Constata-se ainda que por se tratarem de recursos de terceiros sob a guarda do Tesouro Estadual, tais valores não podem ser usados para financiar programas e atividades constantes no orçamento do Estado.

Em 2013, a relação entre o resultado orçamentário e extraorçamentário indicou uma tendência de retorno ao equilíbrio. Porém, em 2014, apesar do resultado orçamentário ter sido superavitário³⁸, o resultado extraorçamentário apresentou-se fortemente deficitário, o qual impactou sobremaneira o caixa desse exercício.

Com base nos dados apresentados ao longo deste caderno, em especial no último tópico, a equipe técnica identificou nos últimos anos alguns apontamentos que podem ter influenciado neste resultado financeiro do Estado, os quais são apresentados a seguir:

- No exercício de 2012, o Estado apresentou déficit orçamentário de R\$ 658 milhões, o que ocasionou o consumo do caixa do período e parcela do caixa advindo de exercícios anteriores. Nesse ano, a disponibilidade líquida de caixa, obtida pela dedução das obrigações da disponibilidade, foi de apenas 144 milhões;
- Em 2013, o superávit orçamentário foi de apenas 94 milhões e a disponibilidade de caixa líquida foi negativa de R\$ 685 milhões, ou seja, apresentou insuficiência de caixa para fazer frente às obrigações, transferindo obrigações para serem pagas no exercício seguinte;
- Em 2014, apesar de obter um superávit orçamentário de 854 milhões, o Estado apresentou insuficiência de caixa de 1 bilhão para fazer frente a suas obrigações, conforme apresentou em seus balanços.

A equipe técnica identificou alguns fatores que foram decisivos para chegar nesta situação:

³⁸ Para maiores detalhes acerca do resultado orçamentário de 2014, consultar o caderno Gestão Orçamentária, item "5.4 – Considerações sobre o Resultado Orçamentário".

- As obrigações com Restos a Pagar saltaram de aproximadamente R\$ 1,6 bilhões em 2011 para R\$ 2,1 em 2012 e cerca de R\$ 3 bilhões nos exercícios de 2013 e 2014, sendo que em 2013 e 2014 não havia caixa e equivalentes de caixa suficiente para a sua cobertura integral;
- Nos anos de 2013 e 2014, o Poder Executivo aportou o montante de R\$ 711 milhões e R\$ 1.106 milhões, respectivamente, a título de Insuficiência Financeira nos Fundos Financeiro e Militar. Estes aportes ocorreram por interferência financeira (execução extraorçamentária) sem que o Estado tenha gerado superávits orçamentários para fazer frente aos montantes aportados.

Assim, a conjugação do crescimento de despesas com Restos a Pagar – sem a respectiva disponibilidade financeira – com o pagamento de insuficiência financeira via interferência financeira dos fundos previdenciários – sem a previsão de receitas orçamentárias para sustenta-las – têm deteriorado os recursos financeiros do Estado.

Um estudo mais eficaz da situação financeira do Estado poderia ser realizado por meio da análise das receitas e dos gastos por fontes de recursos – se vinculados ou de livre destinação. Porém, devido à ausência de relatórios que permitam tal análise ao longo do período analisado, não foi possível aferir as receitas, as despesas, as disponibilidades e as obrigações por fontes.



CONTAS

DO GOVERNADOR

EXERCÍCIO 2014

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Praça Nossa Senhora de Salette s/n - Centro Cívico
Curitiba - PR | CEP: 80530-910 | Fone: 41 3350-1616

www.tcepr.gov.br