

Finanças estaduais do RS: desequilíbrios e mitos

Darcy Francisco Carvalho dos Santos

Economista. Contemplado pelo Prêmio do Tesouro Nacional em três oportunidades.

Sumário

Considerações iniciais.....	2
1. Limites do crescimento da receita	2
1.1. Determinantes do crescimento do PIB	3
1.2. Crescimento do PIB e da RCL no Estado	5
1.3. FPE: o ruim que ficou pior	6
1.4. Perdas da Lei Kandir, uma quase utopia ou um mito.....	6
2. Despesas incompatíveis com a receita	8
2.1. Vantagens funcionais excessivas.....	9
2.2. Segurança Pública: a grande bomba financeira	10
2.3. Educação: um modelo insustentável.....	12
2.4. Descumprimento da lei de responsabilidade fiscal.....	14
2.5. Inequação orçamentária.....	15
2.6. Dívida: uma situação que estava equacionada.....	17
2.7. Previdência, o maior dos problemas	19
Conclusão	22
Referências bibliográficas	24

Considerações iniciais

Neste texto procuramos identificar as principais causas do desequilíbrio das contas públicas estaduais e desmistificar alguns mitos e soluções mirabolantes que surgem a todo momento.

O desequilíbrio das contas públicas torna-se duradouro quando os índices de crescimento da despesa pública passam a superar os do crescimento da receita, que têm sua origem na expansão do PIB que, por sua vez, tem diversos fatores, que veremos adiante.

Poderia ser elencado um número muito maior de razões que levam ao desequilíbrio das contas estaduais, mas escolhemos algumas delas que, se fossem atacadas corretamente, fariam desaparecer quase todas nossas mazelas.

O maior problema estadual é a **previdência**, com suas regras benevolentes e a política de pessoal, com a instituição de vantagens excessivas que não encontram amparo no crescimento da receita, mesmo que muitas delas possam ser justas.

Por exigência da edição, este trabalho terá o mínimo possível de **tabelas e gráficos**. Os demais que subsidiaram a redação do texto, mas que dele não fazem parte, estão em poder do autor e à disposição de todo leitor que interessar por eles.

Ao longo desse texto será feita referência ao indicador receita corrente líquida, que será tomado pela sua sigla, **RCL**. O conceito adotado é o gerencial, formado pela receita corrente menos as transferências constitucionais obrigatórias para os municípios e ao Fundeb, ou seja, os recursos que, efetivamente, pertencem ao Estado.

1. Limites do crescimento da receita

As pessoas de um modo geral não têm conhecimento de como se processa a arrecadação dos recursos públicos, cuja origem é predominantemente tributária. Por isso, pensam que o poder público pode tudo, que possui uma fonte inesgotável de recursos, até por desconhecerem as implicações que

estão por trás do aumento da carga tributária. Para a maioria das pessoas, dinheiro público é tão abundante como se desse em árvore ou caísse do céu.

Outros, porém, têm conhecimento da dificuldade, mas agem e transmitem aos menos avisados a informação de que os governos não atendem as demandas da sociedade ou as reivindicações dos servidores, por exemplo, por falta de vontade política ou coisa parecida, confirmando o que dizia Maquiavel de que *“a ambição do homem é tão grande que, para satisfazer uma vontade presente, não pensa no mal que daí a algum tempo pode resultar dela”*.

1.1. Determinantes do crescimento do PIB

A receita pública de caráter permanente, ou a receita ordinária ou corrente, como é denominada pela legislação que trata da matéria, tem origem no desempenho da economia, que é medido pelo Produto Interno Bruto (PIB), cujo crescimento, dependerá de três fatores:

- a) Taxa de variação da mão de obra;
- b) Taxa de crescimento do estoque de capital;
- c) Produtividade, aqui entendida como PTF, produtividade total dos fatores, não só produtividade do trabalho (Giambiagi e Schwartzman, em *Complacência*, p. 86/87).

Para a taxa de variação da mão de obra devem ser levadas em consideração as seguintes situações:

- a) população economicamente ativa (PEA);
- b) população em idade ativa (PIA);
- c) população ocupada (PO).

A PIA é a população em idade de trabalhar, que não, necessariamente, estará ocupada economicamente. A PEA é a parte da PIA que está decidida a trabalhar, podendo estar ocupada (PO) ou desempregada.

Então, o crescimento do PIB se processa pelo aumento do número da população ocupada (aumento da relação PO/PEA), pelo aumento da população ou pelo incremento da produtividade dos fatores (PIB/PO).

Quando a economia atravessa um período de desemprego, como agora, há uma margem para crescimento por meio da absorção pelo mercado de

trabalho dos trabalhadores que estão desempregados (aumento da relação PO/PEA).

O aumento da PEA virá, em princípio, do aumento da população em idade ativa (PIA) que tem relação com o aumento da população total (PTO).

Um dos grandes impasses do Estado do RS é que as taxas de crescimento, tanto da população total como da população em idade ativa, são cada vez mais reduzidas, esta última passando a **ser negativa na década de 2020 a 2030** (tabela 1.1).

Tabela 1.1. População total e população em idade ativa (PIA) do RS no período 2000 - 2030						
ANO	População Total RS	Taxa anual	PIA RS (*)	Taxa anual (**)	Pop.60+/ PTO	Depend. invertida
2000	10.266.739		6.526.983		10,1%	6,3
2010	11.019.030	0,71%	7.147.896	0,91%	13,2%	4,9
2020	11.416.895	0,36%	7.259.650	0,16%	18,6%	3,4
2030	11.542.948	0,11%	6.950.463	-0,43%	24,3%	2,5

Fonte: IBGE - Projeções 2013. (**) Taxa média anual do decênio.
PIA_RS: População de 16 a 59 anos.
(Inequações estaduais do RS_SP/Plan1/J3)

Em decorrência, **relação de dependência invertida**, que é a razão entre a população em idade ativa e a população com 60 ou mais anos, passará de 6,3 para apenas 2,5 em 2030. Já a população com 60 ou mais anos passará de 10,1% da população em 2000 para 24,3% em 2030, multiplicando 2,5 vezes em 20 anos.

Diante disso, nos resta o aumento da produtividade dos fatores. Se a mão de obra está com o crescimento esgotado, ou muito baixo, resta adicionar mais capital (máquinas e equipamentos) e preparar o trabalhador para o uso desse capital e também as condições gerais da economia do País (equilíbrio macroeconômico, situação fiscal) ou das condições locais onde as empresas operam (infraestrutura, educação, saúde, burocracia do setor público, etc.).

Em resumo, necessitamos de poupança e de uma educação satisfatória, para o que necessitamos dos recursos, e também no aprimoramento das instituições e condições que envolvem a economia. Para grande parte disso,

necessitamos mais recursos. A poupança interna é muito reduzida e a poupança externa deve ser entendida dentro de certos limites, já que ela corresponde ao déficit em transações correntes do balanço de pagamentos. E na atração de investimentos externos é fundamental a melhora de nossa infraestrutura. Em termos de estradas, portos, aeroportos, etc. Nesse contexto de escassez, as parcerias público-privadas são fundamentais.

1.2. Crescimento do PIB e da RCL no Estado

Na tabela 1.2 verifica-se que o crescimento médio do ICMS e da RCL foi de 4,4% e 4,2%, respectivamente nos últimos quatro períodos governamentais completos, de 1999 a 2014.

A RCL apenas no período 2007-2010 superou 4%, alcançando 6,4%. Nos demais períodos sua variação ficou abaixo de 4%, conforme a mesma tabela. O PIB brasileiro ficou numa média de 3,5% e o do RS, 2,7%.

A diferença a maior da RCL e do ICMS em relação ao PIB deve-se, em parte, ao deflator implícito do PIB, que cresceu 27% acima do IPCA entre 1999 e 2014 (cálculos próprios).

Períodos	ICMS	RCL	PIB-BR	PIB-RS
1999-2002	7,8%	3,4%	2,2%	2,3%
2003-2006	4,1%	3,7%	3,5%	1,6%
2007-2010	5,5%	6,4%	4,6%	3,8%
2011-2014	3,6%	2,4%	2,3%	2,6%
2003-2014	4,4%	4,2%	3,5%	2,7%
Fonte: Dados brutos dos balanços do Estado.				
(Deflatores implícitos para os PIBs e IPCA para a RCL e ICMS.				
Obs.: Sem o período 2007-2010, a média da RCL baixa para 3,2%				
(Inequações estaduais do RS_SP/Plan2/R83)				

Precisa ser destacado que nesse período ocorreram alguns fatos que contribuíram sobremaneira para o crescimento do PIB e/ou da RCL e ICMS, que foram:

- a) “Boom das commodities”
- b) Substituição tributária no ICMS

c) Aumentos das alíquotas do ICMS em 2005 E 2006.

Se desconsiderarmos o período 2007-2010, período que ocorreu o “boom das commodities” e um grande aumento do ICMS cobrado em substituição tributária, o **crescimento da RCL fica em 3,2%**.

1.3. FPE: o ruim que ficou pior

O principal item de transferência federal, o Fundo de Participação dos Estados – FPE, que já era reduzido para o RS, 2,354%, na última alteração constitucional, baixou para 1,519%, uma redução de 35,5% sobre as parcelas incrementais.

Nesse sentido as regiões Sul e Sudeste são excessivamente prejudicadas, porque tem 56% da população, 80% da arrecadação dos impostos que são base do Fundo, mas recebem apenas 15%.

Com a alteração, os Estados do Sul e Sudeste passarão de 15% para 15,8%, quase nada, uns com grandes ganhos e outros, com o RS e SP, com grandes perdas. O novo critério não levou em conta que dentro das regiões mais desenvolvidas há microrregiões deprimidas economicamente.

Uma nova mudança nos critérios do FPE é necessária, mas, politicamente difícil, diante da maioria parlamentar dos Estados beneficiados pelo sistema vigente.

1.4. Perdas da Lei Kandir, uma quase utopia ou um mito

O Estado do RS é um dos Estados que mais reclama das chamadas “perdas da Lei Kandir”, que estão em torno de R\$ 50 bilhões. Elas são calculadas pela aplicação de uma alíquota de ICMS sobre o valor incremental das exportações depois da vigência da LC 87, de 13/09/1996 (Lei Kandir), que passou a vigorar a partir de 1º de novembro daquele ano.

Para o ressarcimento dessas “perdas” a União terá que criar um imposto, porque seu elevado déficit fiscal de cerca de R\$ 480 bilhões (2016) não lhe permitiria fazer esse ressarcimento porque teria que ser estendido a todos ou à maioria dos Estados.

Poder-se-ia pensar em revogar esse dispositivo da Lei Kandir, mas ele foi constitucionalizado em 2003. Então, teríamos que alterar a Constituição. Além disso, haveria o inconveniente da perda de competitividade das exportações.

Por outro lado, quando examinamos o gráfico 1.1, constatamos que somente no quadriênio 1996-1999, a relação ICMS/PIB ficou abaixo de 6,8%, que era marca atingida em 1995, ano anterior à sua instituição. Anos há que ela atingiu 7,3, 7,5%, 7,6%, etc., além dos ressarcimentos, mesmo que baixos e decrescentes.

Diante disso, com exceção do quadriênio citado, não dá para afirmar com certeza da existência das chamadas perdas da Lei Kandir.

O comércio internacional é uma via de duas mãos. As exportações nos permitem importar. Se as primeiras são isentas, as importações são tributadas. O que pode resultar em perdas é uma balança comercial muito positiva num determinado Estado, caso em que o valor isento das exportações é maior do que o valor que seria tributado das importações.

É verdade que houve alguns fatores que elevaram a arrecadação do tributo, como aumento das alíquotas em 2005 e 2006 e o aumento do imposto cobrado em substituição tributária, que deveria aumentar a relação ICMS/PIB, como, de fato, aumentou, conforme se observa no gráfico 1.1. Já o grande crescimento decorrente no “boom das commodities”, não aumentou a relação, porque o PIB também cresceu.

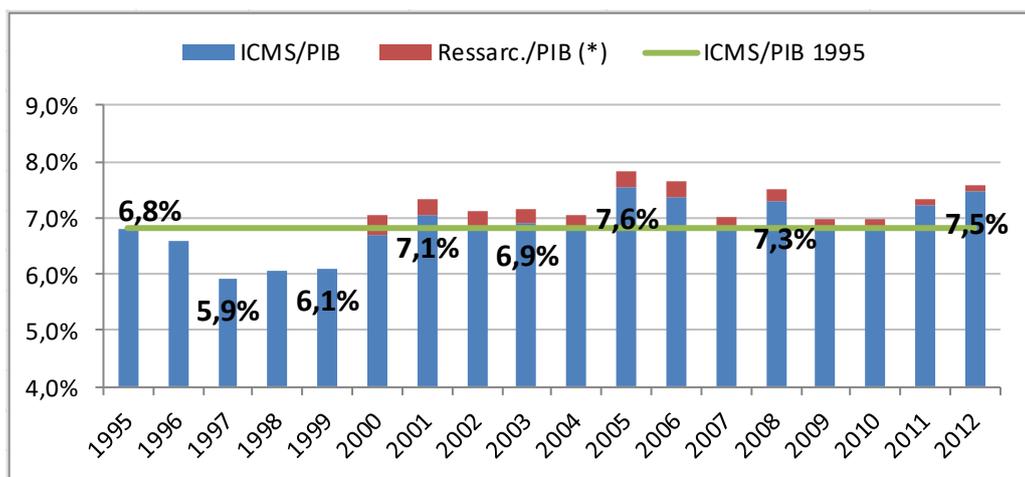


Gráfico 1.1. Estado RS- ICMS e Transf. Federais Lei Kandir/PIB (*), 1995-2012

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Atualizado em:10/03/2015

Frequência: Anual de 1939 até 2012

ICMS: Exec. orçamentária Estados (até 1999) e Boletim de Finanças dos Estados-STN

(Estados 2006-2016/ICMS-PIB/W338)

Matéria publicada no site da Secretaria da Fazenda em 01/11/2017, sob o título “*Feltes critica a proposta inicial de regulamentação da Lei Kandir*”, o Estado do RS deve receber por ano apenas R\$ 913,94 milhões, dos quais 25% vão para os municípios. Segundo a mesma matéria o Estado já recebe ao redor de R\$ 380 milhões, deverá receber líquidos **mais** R\$ 400,5 milhões.

Por esta proposta está afastada a hipótese do pagamento das chamadas “perdas acumuladas”.

Há outro aspecto que devem estar levado em conta na elaboração dessa proposta é o disposto nas Disposições Transitórias da Constituição Federal, em seu artigo 91, parágrafo 2º, que estabelece uma transitoriedade nessa distribuição, estabelecendo que a entrega dos recursos perdure até que o ICMS tenha o produto de sua arrecadação destinado em proporção não inferior a 80% ao estado onde ocorrer o consumo das mercadorias, bens e serviços. Segundo o Economista Ricardo Varsano, no estudo denominado “*Fazendo e desfazendo a Lei Kandir*”, 20 estados já preenchem essa condição, entre eles, o Rio Grande do Sul.

Diante disso, nos parece uma quase utopia ou um mito o ressarcimento integral das denominadas “perdas da Lei Kandir”

O que foi dito da Lei Kandir não se aplica às transferências federais como um todo, que cada vez mais vêm perdendo importância nas receitas correntes do Estado, especialmente a partir de 2012. Comparando-se com o ano 2000, elas passaram de 13,7% das receitas correntes para 8,7% em 2017, baixando para 5,7%, quando se agrega as perdas do Fundeb, embora estas tenham o mérito de custear a educação dos municípios estaduais.

2. Despesas incompatíveis com a receita

A despesa pública é criada, muitas vezes para atender necessidades sociais, mas, outras vezes, no entanto, para satisfazer interesses corporativos, geralmente sem observar sua compatibilidade com a receita. A lei de responsabilidade fiscal, em diversos de seus dispositivos, disciplinou isso, mas sempre foi encontrada uma brecha para descumpri-la. Por isso, muitos Estados encontram-se nessa situação deficitária.

E no Estado do RS não foi diferente. Durante anos a fio criamos despesas sem nos preocuparmos com os recursos para seu custeio e, quando parecia que estávamos acabando esse ciclo, o retomamos novamente.

Destacamos a seguir alguns casos que elucidam essa introdução.

2.1. Vantagens funcionais excessivas

A remuneração de um servidor, em média, dobra de valor em relação ao vencimento inicial. Isso corresponde a uma taxa média anual de 2%, 2,3%, e 2,8%, conforme o período de atividade laboral de 25, 30 e 25 anos.

Isso seria plenamente sustentável, não fosse o período de inatividade com remuneração integral que, embora modificado a partir de janeiro/2004, permanecerá para a maioria dos servidores por algumas décadas, conforme a categoria. Certas categorias de servidores ficam mais tempo aposentadas do que em atividade, agravando a situação com as pensões que recentemente foram modificadas, conforme tratado no item 2.7.4. São os casos especiais de que passamos a tratar.

Antes disso, salientamos que aqui não vai nenhuma crítica ao servidor que usufrui o que a lei estabelece e cuja elaboração, aprovação e sanção não decorreram de seus atos. É um problema do sistema, mas que precisa ser alterado, para o bem da sociedade e dos próprios servidores.

O governo do período 2011-2014 concedeu reajustes excessivos a quase todas as categorias de servidores, reestruturou quadros, entre outras medidas que aumentaram muito a despesa com pessoal. A folha de pagamento foi de R\$ 13,5 bilhões em 2010 para R\$ 21,6 bilhões em 2014, um crescimento nominal de R\$ 8,1 bilhões ou 59%, quando a RCL cresceu também nominalmente 41% e a inflação foi de 27%. No governo que se iniciou em 2015, essa despesa continuou crescendo, por força de decisões do governo anterior. Em 2017 ela já havia crescido R\$ 5,5 bilhões, indo para 27,1 bilhões.

Ocorre que para a Segurança Pública os reajustes foram concedidos até novembro de 2018, numa taxa nominal média de 16%, quando a RCL cresceu menos da metade disso, tomando como base o período 2013 a 2017, mesmo tendo havido aumento das alíquotas do ICMS, a partir de 2016.

Aqui não vai nenhuma crítica à justiça desses reajustes que beneficiaram categorias por demais merecedoras, mas sua concessão sem observar os ditames da lei de responsabilidade fiscal e sem consistência na capacidade financeira do Estado. Foi criada despesa permanente e crescente sem receita com essa característica. Foram usados os depósitos judiciais e o caixa único num montante de R\$ 9,2 bilhões em valores de 2018. Tudo recursos finitos. Salientamos também que não foi uma decisão isolada do governador da época, já que mereceram aprovação unânime, ou quase isso, do legislativo estadual.

Outro aspecto que precisa se destacado é a **disparidade salarial** existente no Estado. Os outros Poderes, incluindo Tribunal de Contas e Defensoria Pública, mais os órgãos com quadro especial, como Secretaria da Fazenda, Procuradoria Geral do Estado, com 8,1% dos servidores, ficavam com 29,3% da folha da Administração Direta do Estado. Para os demais 92% restava 71% (*O Rio Grande tem saída?*, p.133).

A seguir tratamos de dois casos especiais, a Segurança Pública e a Educação, cuja dispersão salarial dos cargos, tendo em vista o peso na folha de pagamento e o alto gasto previdenciário, constituem grandes preocupações ao futuro do Estado.

2.2. Segurança Pública: a grande bomba financeira

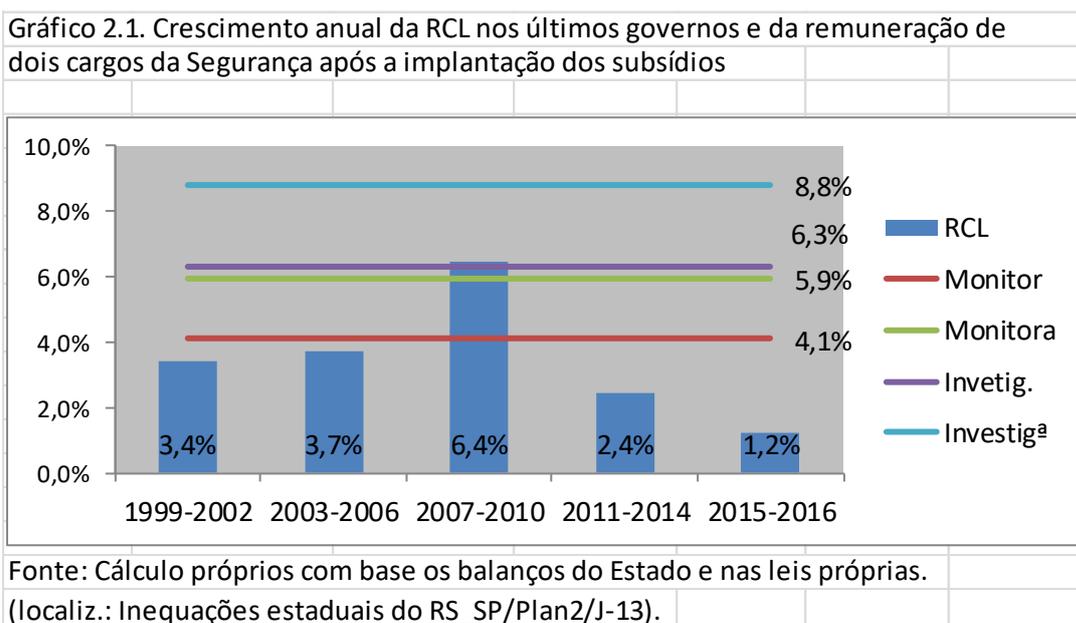
Na Segurança Pública, além dos reajustes salariais citados no item anterior, a reformulação dos quadros de pessoal com a correspondente implantação de subsídios implicou uma dispersão muito maior do que aquela provocada pelas vantagens funcionais que foram eliminadas.

Tomamos como exemplo dois cargos. O de investigador de polícia, cuja evolução na carreira vai da 1ª à 7ª classe, com uma relação entre elas correspondente a quatro vezes, e o de monitor penitenciário, o que apresenta menor dispersão entre os quatro selecionados.

No caso do investigador, há um incremento anual de 4,8% em 30 anos e 5,7% em 25 anos, respectivamente, o tempo de aposentadoria exigido para o homem e para a mulher.

O gráfico 2.1 faz uma comparação entre o crescimento da RCL por período governamental desde 1999, onde se constata que, com exceção do período 2007-2010 (atípico), em todos os demais, o **incremento anual das remunerações dos dois cargos selecionados** superou o da RCL. Somente em dois casos a RCL cresceu mais que os cargos selecionados no período 2007-2010 e, assim mesmo, por muito pouco. Foram escolhidos para a comparação o quadro de maior e o de menor dispersão entre os quatro selecionados.

A adoção de carreiras com esses incrementos anuais de vantagens é totalmente inviável para o Estado. Ao longo do tempo isso ficará **insustentável**, porque o regime de repartição simples, que ainda vai perdurar por muitos anos no Estado, não faz uma reserva mensal. Primeiro, porque não é da natureza do regime e, segundo, porque não há recursos para isso.



Isso implica o pagamento de dois ou mais servidores para o mesmo cargo, um ativo e outro inativo (*Inequações estaduais do RS: o maior entrave pra o futuro*).

Para termos uma ideia do crescimento da folha da Segurança Pública basta lembrar que em dezembro/2010 ela correspondia a 71% da folha da Educação, percentual esse que em dezembro/2017 passou para 112,6%, com

33% dos servidores. Continuando a tendência, no final de 2018 essa relação passará de 120%.

Conforme o Boletim de Pessoal da Secretaria da Fazenda, o crescimento nominal da folha da Segurança no mês de dezembro de 2016 sobre igual mês do ano anterior foi de 25% e, em 2017, de 23% sobre o mesmo mês do ano anterior, quando a variação média dos preços foi de 8,7% e 3,5%, respectivamente. É claro que pode haver alguma diferença quando se toma o ano ou um mês isoladamente.

Conforme vamos ver no item próprio, a precocidade nas aposentadorias de muitas categorias funcionais não permite o equilíbrio atuarial a não ser mediante alíquotas excessivas, consideradas como confisco salarial pelo STF.

2.3. Educação: um modelo insustentável

Na Educação ocorre uma série de discrepâncias que impedem pagar um melhor salário ao professor. Entre elas destacam-se uma relação aluno/professor inferior a 14, quando se considera somente os professores ativos. Um dos artifícios adotados para reduzir o custo é a existência de 26% de professores contratados.

No plano de carreira existiam em julho/2016 um total de 84.651 professores inativos para 51.967 ativos, numa relação de 1,63. Como esses professores estão distribuídos em várias cargas horárias, convertemos tudo em horas, chegando a 2.487.584 para servidores inativos e 1.350.133 para servidores ativos, numa relação de 1,84. Em outros termos, para cada 100 professores que estão trabalhando há 184 aposentados (*Educação pública, uma proposta alternativa para os governos estaduais*, tabelas 9 e 10).

Considerando que os servidores inativos recebem uma remuneração maior em média, podemos dizer que, por baixo, esse índice de 184 passa de 200. E, se acrescentarmos as pensões que correspondem a 25% no Estado, a citada relação passa para 250.

Tudo isso se deve à precocidade das aposentadorias em que 90% do quadro é contemplado pelo benefício com 25 anos de contribuição e 50 anos de idade mínima.

No estudo acima citado fizemos uma projeção do custo marginal de longo prazo de um professor, considerando todas as vantagens funcionais, do

período laboral e do período de inatividade. Todos os cálculos encontram-se no capítulo 4 do citado trabalho, cujos resultados sintetizamos nos quadros a seguir.

Histórico	Professor	Professora
1. Salário inicial em relativos	100,00	100,00
2. Última remuneração c/ mais 15% *	215,63	201,25
3. Média do período laboral	160,26	154,29
4. Média para efeito de aposentadoria	169,95	162,72
5. Custo c/apropriação do período de inatividade	321,12	374,81
6. Custo com rateio do pessoal indireto **	401,39	468,52

Fonte: tabelas 16, 18, 19 e 20 – Educação pública: uma proposta alternativa para os estados.

(*) Difícil acesso, e gratificação de unidocência e de permanência.

(**) Considerado 25%. A Lei 11.738/2008, artº. 2º, § 4º estabelece 50% (1/3 sobre 2/3).

Fazendo-se as ponderações dos gêneros e dos níveis e incluindo as despesas administrativas, chegamos aos resultados do quadro a seguir.

Histórico	Resultados
7. Média ponderada de 88% para professora e 12% para o professor	460,46
8. Nível 5: 40,4% - multiplicador: 1,85	344,40
9. Nível 6: 59,6% - multiplicador: 2,00	548,61
10. Subtotal	893,00
11. Despesas administrativas: 10%	99,22
12. Custo marginal de longo prazo	992,22

Fonte: tabelas 21 e 22 – Educação pública: uma proposta alternativa para os estados.

Isso significa que cada R\$ 100, no nível básico do magistério, no longo prazo, apropriando-se ao período laboral o custo da inatividade, o custo total fica em **992,22**, praticamente multiplica por dez.

Por isso é que o governo não pode pagar o piso nacional do magistério que é de R\$ 2.455,52 (janeiro/2018), que é aplicado ao nível básico inicial do magistério (nível médio), que pode alcançar **R\$ 24.552,20**. A Lei 11.738/2008 estabelece também máximo 2/3 da carga horária para as atividades de interação com os educandos. Isso quer dizer que o número de professores em atividades que não a sala de aula deve ser 50% daqueles que estão em sala ($1/3 / 2/3 = 1/2$ ou 50%). O cálculo em questão considera 25%, que corresponde à situação atual do Estado.

O Estado não pode pagar o piso e nunca vai poder, nas atuais condições estabelecidas. Não alterando a legislação, tanto em nível estadual, como a previdenciária, o resultado será a formação de passivos trabalhistas altos e crescentes. Segundo divulgação da imprensa, o valor do passivo trabalhista calculado pela Secretaria da Fazenda já estaria em R\$ 17 bilhões, que nos parece um valor bem consistente pelas estimativas que fizemos.

2.4. Descumprimento da lei de responsabilidade fiscal

A lei de responsabilidade fiscal (LRF) fixou a despesa com pessoal estadual em 60% da receita corrente líquida (RCL), relacionando em seu artigo 18 os vários itens que a compõem.

Ao fixar a despesa com pessoal em 60%, deixou uma margem de 40% para cobrir as demais despesas do governo, inclusive pagar a dívida, e fazer investimentos.

O cumprimento adequado da LRF depende do conselho de gestão fiscal, cujo projeto de lei de criação foi encaminhado ao Congresso Nacional em 2000 e está até hoje pendente aprovação. Com isso, ficou um vazio, que foi ocupado pelos tribunais de contas estaduais.

No RS, em 2001, nosso Tribunal de Contas retirou uma série de itens que, pela LRF, seriam despesa com pessoal, como: assistência médica, auxílio funeral, creche, refeições, pensão por morte etc. Em seu entendimento, esses itens não são despesa com pessoal, porque o art. 169 da Constituição Federal só se refere a pessoal ativo e inativo, como se as despesas citadas fossem soltas e não se destinassem aos servidores estaduais. São despesas indiretas, mas com pessoal, sim!

Ao excluir despesas correspondentes a 15% da RCL, mas que continuarão sendo pagas, retirou a eficácia da lei. Assim, quando a despesa atingir os 60%, estará, de fato, em 75%, impossibilitando o equilíbrio orçamentário, porque os 25% restantes não pagam nem o custeio integralmente, muito menos o serviço da dívida e os investimentos.

Entre 2000 e 2015, a despesa desconsiderada pelos critérios do TCE, em valores atualizados, excedente a 60% da RCL foi de R\$ 49,3 bilhões, período em que os investimentos foram de R\$ 21,9 bilhões e os déficits somados, de R\$ 17,6 bilhões. Isso significa que daria para zerar os déficits e ainda dobrar os investimentos e sobriaria dinheiro.

A LRF se fosse cumprida desapareceriam os déficits públicos, o que foi impedido por interesses imediatos, corporativos.

2.5. Inequação orçamentária

As receitas vinculadas (carimbadas) do Estado em 2018, segundo a Proposta Orçamentária, com a exclusão de algumas que não são mais cumpridas, como a relativa ao ensino superior comunitário e à ciência e tecnologia, alcançaram R\$ 25,5 bilhões para um montante de receitas correntes de R\$ 50,9 bilhões, correspondendo a 50,2% (tabela 3.13, p. 31, do estudo *Inequações Estaduais: o maior entrave para o futuro*).

As vinculações estão perdendo um pouco da força como determinantes do desequilíbrio orçamentário do Estado, mas ainda representam mais de 50% da receita corrente (bruta).

Com o acordo de 2016, o serviço da dívida (antes, intralimite) não é mais uma vinculação, porque o pagamento deixou de ser feito em função de um limite que correspondia a 13% da RLR.

E, a maior das vinculações, a com MDE tem perdido a importância como fator causador da despesa com educação, cujo aumento, quando há, decorre de outros fatores e não mais da variação da receita (RLIT). Mas deixamos no rol das vinculações para termos uma ideia do grau de descumprimento desse dispositivo constitucional. O Fundeb é uma vinculação, mas retorna grande

parte, e a parcela que não retorna (as denominadas perdas), entra como componente da MDE (manutenção e desenvolvimento do ensino).

As “perdas” do Fundeb, embora não retornem para o Tesouro estadual, os recursos delas decorrentes são canalizados aos municípios do Estado, porque o Fundo é formado em cada Estado. Há tentativas das Fazendas estaduais de excluir o Fundeb, que deverá vigorar até 2020. No entanto, a importância desse recurso aos municípios que também atravessam grande crise será infrutífera, e o Fundo deverá ser renovado.

A formação da despesa no Estado decorre da soma das despesas fixas (DF) com as despesas variáveis, estas últimas correspondendo uma fração da receita (v), que corresponde a 0,502, conforme tabela 3.13. As despesas fixas correspondem a 62,3%. A denominação despesas fixas não decorre de sua não variação, porque elas variam e muito. Vem do fato de sua variação ser independente do crescimento da receita. O total de despesas para cada 100 de receita corrente é de 112,50 (*Estudo citado, tabela 1.14, p.32*).

O incremento necessário de receita para cobrir a despesa total pode ser assim apurado:

$$RCO = DF + v.RCO$$

Mas:

$$RCO = DF + 'v RCO$$

$$RCO = 0,623 + 0,502 RCO$$

$$RCO (1-0,0502) = 0,623$$

$$\mathbf{RCO = 0,623/0,498 = 125,1}$$

Onde:

RCO = receita corrente

DF = despesas fixas (que crescem independentes de vinculação)

'v = grau de vinculação das receitas correntes.

Isso quer dizer que a despesa total supera a receita em 12,5%, mas para zerar o déficit, a receita tem que aumentar 25,1%, se cumprirmos todas as vinculações e as despesas fixas.

Por isso é que se diz que há uma **inequação orçamentária** no Estado. É o também denominado **déficit estrutural**.

Há outras maneiras de mostrar essa situação, como a que consta da p.79 da Mensagem da Proposta Orçamentária.

2.6. Dívida: uma situação que estava equacionada

O acordo geral da dívida de 1998, a despeito das críticas que recebe, foi o que salvou o RS e a maioria dos estados, especialmente os principais, do debacle financeiro. Para constatar isso, basta olhar o comportamento do crescimento da dívida do Estado até 1998 e daí em diante.

Mas o estoque da dívida deveria ter caído daquele ano em diante. Isso não ocorreu, porque, no acordo ficou estabelecido que a prestação da dívida não fosse paga na sua integralidade, mas no limite de 13% da receita líquida real (RLR). O excedente desse limite, denominado “resíduos”, ficaria e ficou para ser pago posteriormente.

E esses “resíduos” passaram a crescer por três motivos:

- a) Ficaram dentro dos 13% as prestações de cinco operações anteriores mais parte das prestações do Proes (empréstimo para sanear o sistema financeiro estadual que estava quebrado), que ficou na categoria intralimite.
- b) Da RLR foi excluído o Fundeb, que reduziu muito seu valor;
- c) O IGP-DI, indexador da dívida, que em 1998 variara o mesmo que o IPCA (1,7%), descolou-se deste, crescendo 38% acima até 2015.

Com isso, em 1999, os “resíduos” foram 53% da prestação calculada, formando numa média de 28,2% até 2014, quinze anos depois, quando deixaram de existir.

O valor do serviço da dívida intralimite em 2015 (último ano em que o pagamento foi integral) foi de R\$ 3.107.370 (Relatório da Dívida, tabela 1.6, p.16). Em relação à RCL representou 10,3%, um valor muito alto para um Estado que é deficitário apenas com a despesa de pessoal mais as demais despesas correntes, exceto juros.

Tornava-se indispensável novo acordo, para reduzir os juros, cuja taxa de 6% era muito alta para os padrões atuais, e para alterar o indexador para

IPCA, que é o índice oficial que mede as metas de inflação. O ideal é que essa mudança retroagisse ao início do acordo, em 1998, mas isso não foi possível.

Depois de muitos anos de pleitos junto ao governo federal, em junho de 2016, com base na Lei Complementar nº 148, de 25/11/2014 (alterada pela LC 151/2015), foi assinado um novo acordo, em que ficou estabelecido, entre outras condições, o seguinte:

- a) Dilatação por mais 20 anos o prazo contratual;
- b) Redução da taxa de juros de 6% para 4%;
- c) Mudança do indexador de IGP-DI para IPCA.
- d) Desconto nas prestações por 24 meses, sendo 100% entre julho e dezembro/2016, e decrescente, na razão de 1/18 entre janeiro de 2017 e junho/2018. Era reduzido em 5,3% ao mês.
- e) Na ocasião ficou acertado um plano de pagamento das prestações que não haviam sido pagas por força de liminar.
- f) Deixou de existir o limite de 13% da RLR, passando as prestações a serem pagas integralmente, **desparecendo** os “resíduos”. Com isso, foram criadas as condições para a redução e quitação total do saldo devedor.

Com base nisso construímos um plano de amortização. Nele observamos que o serviço da dívida começa em 11% da RLR e vai decrescendo com o decorrer do tempo, porque a receita é crescente e a prestação é fixa em moeda constante. Em 2048 estará em 4,7% da RLR. Em relação à RCL, ele começa com 8%, indo para 3,4% em 2048, último ano do acordo (*Inequações estaduais: o maior entrave para o futuro*, gráfico 5.1, p.60).

Mas a situação financeira do Estado é tão crítica, que ele só cumpriu o acordo enquanto a prestação era baixa. Bastou que os descontos fossem ficando menores para não conseguir mais pagar, quando conseguiu suspender os pagamentos por meio de liminar. Por isso é que dizemos que se trata de uma situação que estava equacionada.

No momento, o Estado se prepara para a adesão ao **Regime de Recuperação Fiscal – RRF** (Lei complementar nº 159/2017), quando as prestações serão zeradas por 36 meses, acordo esse que pode ser renovado por mais 36 meses, quando o desconto de 100% das prestações passará a

reduzir-se em 1/36 ao mês, a partir do primeiro mês após à renovação. Mas esse acordo faz uma série de exigências, cuja aprovação pela Assembleia Legislativa estadual está difícil. Apresenta, ainda, um inconveniente com a volta dos pagamentos da dívida, cujas prestações serão maiores, devido ao grande período de não pagamento ou pagamento parcial delas.

O **RRF** precisa ser acompanhado de grande ajuste fiscal e crescimento econômico, sob pena de a situação ficar ainda pior no final dos seis anos. E, ainda, deverão ser mantidas, de forma permanente ou por muito anos, na melhor das hipóteses, as alíquotas do ICMS que foram majoradas a partir de 2016, com vigência até 31/12/2018, para o que precisa de aprovação legislativa. Mas há uma verdade inegável: se o RRF não é bom, pior sem ele. Não há plano "B".

Previdência, o maior dos problemas

Para entender o problema previdenciário no RS de agora em diante tem-se que levar em consideração os **regimes previdenciários**, em número de três, a que os servidores estão enquadrados, que variarão conforme sejam o início de seu período laboral ou ingresso no serviço público ou sua situação funcional quando das últimas reformas previdenciárias, assim:

- 1) **Regime de Repartição Simples**, onde está enquadrada a maioria dos servidores. Os que ingressaram após 01/01/2004 se aposentarão pela média das remunerações atualizadas desde julho/1994. Os que ingressaram antes, que são a maioria, poucos se enquadram na média. A maioria está beneficiada pela **integralidade e paridade**. Estão beneficiados também pela **integralidade e paridade**, independente da data de ingresso, toda a Segurança Pública, correspondendo a mais de 35% da folha estadual. Estão todos os policiais e pessoal penitenciário, equiparados aos militares que não foram atingidos pelas últimas reformas. Além da integralidade e paridade, deles é exigido o tempo de serviço e não o de contribuição. Os que ingressaram a partir de 01/01/2004 aposentar-se-ão no decorrer da década de 2030. Como estão protegidos pelo **benefício definido**

representarão encargos ao Estado até década de 2050. Os atuais aposentados e pensionistas que estão com uma idade média de 65 anos deverão representar encargos até a década de 2030 ou 2040.

A relação beneficiário/contribuinte está em 0,75. Como cada contribuinte recolhe 14%, o Estado obtém **R\$ 10,50 para cada R\$ 100,00** despendido com contribuição patronal e absorção do déficit previdenciário.

2) **Regime de Capitalização**, em vigor desde 18/07/2011, com a segregação das massas a partir desta data, uma boa medida, mas apresenta três problemas:

a) Mantém para todos os servidores o **benefício definido**. O Estado terá que complementar sua aposentadoria e pagá-la integralmente por mais 20 ou 25 anos.

b) A precocidade das aposentadorias. Na educação, uma professora necessita de uma alíquota total de 60%. Na Segurança Pública é ainda maior, porque não há exigência de idade mínima.

c) Dificuldade para o Estado em manter a contribuição para o fundo, o que significa, na prática, aumentar em 28% a folha (porque deixa de usar a contribuição descontada do servidor e ainda tem que depositar no fundo igual importância, correspondente a 14%).

3) **Regime de Previdência Complementar**, instituído em 15/10/2015, com igual alíquota de 7,5% entre Estado e servidor, de caráter facultativo, para as parcelas de remuneração excedentes ao **teto do regime geral**, em **contribuição definida**.

Essa é uma solução de longo prazo, mas ainda ficará um enorme contingente de servidores que recebe importância menor que o teto citado, que ficarão amparados pelo regime de **benefício definido**.

4) **Pensões por morte**

As pensões corresponderam em 2017 a R\$ 2,9 bilhões, o equivalente a 25% do valor das aposentadorias, portanto, um valor representativo nas contas estaduais.

Elas eram concedidas sem nenhuma restrição quanto ao período decorrido de casamento ou da união estável e quanto à idade do beneficiário. Isso foi modificado a partir de 05/04/2018, com a Lei

estadual nº 15.142, que estabeleceu que a perda da qualidade de beneficiário, no caso do cônjuge ou companheira se dá com o decurso dos períodos abaixo, depois de vertidas 18 contribuições mensais, pelo menos, em dois anos, após o início do casamento ou união estável (art. 12, inciso IX, letra “c”):

- 1) 3 (três) anos, com menos de 21 (vinte e um) anos de idade;
- 2) 6 (seis) anos, entre 21 (vinte e um) e 26 (vinte e seis) anos de idade;
- 3) 10 (dez) anos, entre 27 (vinte e sete) e 29 (vinte e nove) anos de idade;
- 4) 15 (quinze) anos, entre 30 (trinta) e 40 (quarenta) anos de idade;
- 5) 20 (vinte) anos, entre 41 (quarenta e um) e 43 (quarenta e três) anos de idade;
- 6) f) vitalícia com 44 (quarenta e quatro) ou mais anos de idade.

Esta lei veio moralizar os casos de pessoas de idade avançada que casavam ou faziam união estável com cônjuge de pouca idade, com a inconfessada pretensão de receber a pensão para o resto da vida.

Diante disso, em relação à previdência, **concluimos:**

Com a enorme predominância dos servidores em **benefício definido**, não há solução para a previdência estadual sem uma modificação nas **aposentadorias especiais**, que beneficiam aproximadamente 85% dos servidores, com aposentadoria aos 25 ou 30 anos de contribuição com idade mínima de 50 anos ou sem essa exigência.

Além disso, com as idades mínimas e o tempo de contribuição exigidos não há equilíbrio atuarial, nem em regime de capitalização, a menos que se estipulem taxas que superam o dobro da considerada confisco salarial pelo STF, que é 14%. Uma professora precisaria 60% de alíquota total para manter o equilíbrio e mais, ainda, na Segurança onde não há exigência de idade mínima, apenas tempo de dedicação à área.

Mesmo que seja aprovada uma reforma da previdência ainda haverá um longo período de transição, com gastos previdenciários altos e crescentes. Talvez tenha que achar alguma situação intermediária para isso.

O regime de previdência complementar será a solução de longo prazo, por ter uma alíquota bem mais reduzida e ser em **contribuição definida**, mas incidirá somente sobre as remunerações que excederem ao teto do Regime Geral. Restará, ainda, em benefício definido, um contingente muito grande de servidores que percebem remunerações abaixo do citado teto.

Finalizando, podemos dizer que somente uma reforma da previdência adequada que tenha como principal escopo as idades mínimas pode evitar um descalabro maior para as finanças estaduais, evitando a transferência dos recursos das funções básicas para a previdência. As reformas devem ser feitas, levando em conta a célebre frase de John F.Kennedy: *“a fórmula do sucesso não existe, mas a do fracasso é tentar agradar a todos”*.

Conclusão

O atual governo fez uma série de medidas de ajuste, destacando-se a lei de responsabilidade fiscal estadual, o regime de previdência complementar, a renegociação da dívida em 2016 e a mudança nas pensões, mas ainda faltam muitas outras, cuja maioria tem que ser aprovada em nível federal. Diante disso, fazemos algumas recomendações:

1. A taxa incremental das despesas, em qualquer dos grupos, não pode exceder à da receita corrente líquida (RCL). Com isso, gerar margem para investir e, ao mesmo tempo, fazer parcerias público-privadas tendentes a aumentar os investimentos em infraestrutura.
2. Os quadros de pessoal devem ser de tal forma estruturados, que tenham incrementos anuais inferiores ao da RCL, trazendo a despesa para os patamares estabelecidos na lei de responsabilidade fiscal (LRF).
3. Os itens retirados do cômputo da LRF, em torno de 15% da RCL, contribuem para que a margem que “sobra”, deixe sem cobertura orçamentária parte do custeio, os investimentos e a dívida. A LRF estadual tem dispositivos que evitam isso. Por isso, é de fundamental importância seu cumprimento por todos os Poderes.

4. O quadro do magistério, considerando todos os níveis, classes e vantagens temporais, produzem um multiplicador correspondente a dez vezes o básico inicial da carreira. Com isso, não há como pagar o piso nacional, gerando enorme e impagável passivo trabalhista. Necessita ser modificado, mas, para isso, o Estado precisa ter condições financeiras para oferecer alguma compensação aos professores.
5. . Liderar um movimento nacional visando uma reforma da previdência que atenda às necessidades dos Estados que não são necessariamente iguais às do Regime Geral e às dos servidores federais.
6. Alterar as regras estaduais de aposentadoria na Brigada Militar que permitem essa excrescência de quase 500 coronéis aposentados e pouco mais de 20 na ativa.
7. Evitar novas vinculações de receita, procurando reduzir as existentes.
8. Evitar também a indexação de uma despesa à outra. Isso pode prejudicar alguns, mas será positivo para o Estado. O que é bom ou ruim para a árvore não é necessariamente bom ou ruim para a floresta.
9. Manter a contribuição dos aposentados. Isso porque, de tempos em tempos, surgem movimentos para acabar com ela, havendo inclusive uma PEC nesse sentido.
10. Rever os salários iniciais de algumas categorias.
11. Alterar as regras de incorporação de funções gratificadas no momento da aposentadoria, passando-as para a média imediatamente.
12. Não conceder aumentos reais de salários
13. Conter o crescimento do custeio, de modo geral.
14. Propugnar pela alteração dos índices do Fundo de Participação dos Estados (FPE), que foram alterados para pior. Propugnar pelo aumento das transferências federais, cuja participação nas receitas correntes vem caindo sensivelmente.
15. Rever algumas das desonerações fiscais.
16. Planejamento estratégico com a participação de todos, conforme referido no início dessas considerações.

17. No curto prazo, entretanto, precisa aderir ao Regime de Recuperação Fiscal e continuar o ajuste fiscal, sob pena de a situação ficar pior no final de sua vigência.

(Mais recomendações no texto *Inequações estaduais: o maior entrave para o futuro*, p. 62-64).

Referências bibliográficas

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RS. Lei estadual nº 15.142, de 5/4/2018, dispõe sobre o RPPS do Estado do RS.

GIAMBIAGI, Fabio e SCHWARTSMAN, Alexandre. Complacência. Rio de Janeiro, Elsevier, 2014.

GIAMBIAGI, Fabio. Reforma da Previdência. O encontro marcado. Rio de Janeiro. Elsevier, 2007.

GOVERNO DO ESTADO DO RS. Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral. Proposta orçamentária para 2018. Porto Alegre, 2007.

Mensagens do Governo do Estado à Assembleia Legislativa, 2017 e 2018..

GOVERNO DO ESTADO DO RS. Secretaria da Fazenda. Boletim de Pessoal/agosto/2017. Porto Alegre.

Balanços Gerais do Estado do RS e “site” da Secretaria da Fazenda. Diversos anos. Porto Alegre.

SANTOS, Darcy F.C. dos Santos e outros. O Rio Grande tem saída? Porto Alegre. Editora Age, 2014.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos Santos. Educação Pública do RS – Uma proposta alternativa para os governos estaduais (trabalho em meu poder).

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos Santos. As Inequações Estaduais do RS: O maior entrave para o futuro. Disponível em:

<http://darcyfrancisco.com/2018/01/13/inequacoes-estaduais/>