

Os macroproblemas das finanças estaduais

O Estado do RS apresenta um desequilíbrio estrutural em suas contas que lhe coloca numa escolha de Sofia: ou não cumpre a legislação ou a cumpre e forma grande déficit. A pior situação é quando, mesmo não cumprindo a legislação, ainda forma déficits altos, como está ocorrendo atualmente.

Enquanto os governantes e a sociedade não se derem conta desse fato, o Estado não encaminhará a solução para seus déficits, podendo, em decorrência, caminhar para uma situação parecida com a que estão atravessando alguns países da Zona do Euro.

Sinteticamente, a situação financeira do Estado pode ser resumida no quadro que consta no final deste texto. De cada R\$ 100 de receita corrente arrecadada, cumprindo tudo o que determina a Constituição federal, a estadual e mais o acordo da dívida, em torno de R\$ 65 tem destinação específica (dois em cada três reais), restando “livres” R\$ 35. São as chamadas *vinculações da receita*.

Mas as despesas do Estado não se resumem a isso. Há as demais despesas, as “despesas fixas”, assim denominadas não porque não cresçam, mas porque seu crescimento é desvinculado da evolução da receita corrente, da qual, com algumas variações anuais, estão em torno de 45%. Seu crescimento depende de outros fatores, como o crescimento vegetativo da folha de pagamento.

Então, em cada 100 de receita, restam R\$ 35 para atender as demais despesas (R\$ 45), ficando a descoberto R\$ 10, que constitui o déficit estrutural do Estado, em torno de R\$ 3 bilhões. E, para cobrir esse déficit, o incremento de receita necessita ser o triplo, devido às mesmas vinculações. E isso só pode ser obtido num lapso de tempo mais ou menos longo, quando as despesas fixas já terão crescido. Esse é o grande “nó” estrutural das finanças estaduais.

O que fazem os governos para enfrentar os déficits? Deixam de cumprir as vinculações sobre as quais podem agir, principalmente as com educação e saúde.

Quanto à saúde, o percentual constitucional exigido de 12% nunca foi cumprido. Porém, com o advento da Lei Complementar nº 141/2012, na

prática, ele ficou ainda maior, entre 15% e 16%, porque a LC citada não considera para esse efeito a despesa com os inativos e as transferências ao IPE para a assistência médica dos servidores. É mais um fator que faz aumentar o déficit potencial.

Quanto à dívida, é necessária uma revisão do atual acordo, que envolva a redução dos pagamentos atuais e o saldo devedor, ao mesmo tempo. Nesse sentido, há diversas propostas que poderão minimizar este problema, desde que sejam bem conduzidas pelos Estados e que haja boa vontade do Governo Federal.

Há necessidade também de modificar o pacto federativo, para aumentar a participação dos Estados na carga tributária, que chegou a ser 34% em 1960, descendo para 22,2% em 1980 e recuperando para 26,9% em 1988, para, finalmente, situar-se em 24,7% em 2010.

Precisamos também modificar os critérios do Fundo de Participação dos Estados (FPE), em que o RS detém apenas 2,35%, e que estão por serem modificados até o final do ano corrente. E, mesmo dentro das atuais regras, precisamos aumentar as transferências federais, que perderam importância no contexto das finanças estaduais, ao caírem de 15% para menos de 10% da receita corrente do Estado entre 2002 e 2011.

Recentemente ocorreram as desonerações do IPI sobre veículos e outros produtos, e a transformação em zero da alíquota da CIDE Combustíveis, com sérios prejuízos à arrecadação estadual. Para o próximo ano, a redução das alíquotas de energia elétrica deve impactar negativamente na arrecadação do ICMS, em torno de 2% (R\$ 400 milhões). Os ressarcimentos da Lei Kandir caem ano a ano, especialmente a partir de 2006, quando sofreram grande redução e não foram mais corrigidos pela inflação. O governo estadual assiste a tudo isso impassível, tendo comportamento idêntico no caso dos “royalties” do petróleo.

Além disso, a economia do RS vem perdendo posição no contexto do País. Recente divulgação do IBGE mostra que passamos de uma participação de 7,1% do PIB nacional em 2002 para 6,7% em 2010, devendo em 2011 cair ainda mais, devido a grande seca que assolou o Estado.

Tudo isso tem reflexos na arrecadação do ICMS, que também sofre os efeitos das desonerações que estavam em 34,6% do ICMS potencial em 2010, sendo 46,6% decorrente da Constituição Federal e 53,4% da legislação estadual (PLOA 2013, p.107). Daí a necessidade de incrementar o desenvolvimento econômico, que tem como um dos entraves à crise das finanças estaduais, que impedem a realização dos investimentos necessários na infraestrutura.

Segundo estudo realizado pela empresa Intelog, o déficit de logística do RS é alto e crescente, passando de 16,2% do PIB em 2006 para 18,9% em novembro de 2012, sendo maior que o do País, que é alto e está em 17,8%.

Além dos problemas citados com a receita e a dívida, o Estado do RS tem o problema previdenciário (o maior), as altas remunerações iniciais de algumas categorias e o impasse da educação.

O problema previdenciário no tocante à aposentadoria integral com paridade já foi resolvido para os que ingressarem a partir de janeiro de 2004 e mesmo para os que ingressaram antes, desde que não preencham certas condições, entre elas, possuir vinte anos de serviço público, no momento da aposentadoria. Deve ser destacado, no entanto, que o governo estadual vem editando leis para manter a paridade nos reajustes para quem não teria pelo que e dispõe a Emenda 41/2003.

Resta resolver o problema da idade mínima para a mulher e o professor. Esse fato tem grande reflexo no quadro do magistério onde 87% são mulheres, que se aposentam com pouco mais de 50 anos de idade, tendo pela frente 30 ou mais anos. Isso faz com que de cada R\$ 100 utilizados no pagamento dos professores em atividade, necessitem ser despendidos R\$ 150 com servidores inativos.

A Brigada Militar, além do benefício do tempo de contribuição reduzido, ainda não tem obrigação de cumprir idade mínima para se aposentar. Isso faz com que tenhamos aquela situação ridícula de existirem 450 coronéis aposentados para 26 na ativa (relação de 17 para 1).

Outro problema são as pensões por morte, porque não levam em conta a situação econômica do beneficiário, nem a idade, e podem ser acumuladas com qualquer outro benefício trabalhista ou previdenciário e, ainda, não respeitam o

teto remuneratório de que trata o art. 37, inciso XI da Constituição Federal. Por isso, o Brasil despende com pensões mais de 3% do PIB, quatro vezes mais que os países da OCDE. Nesse particular há algumas medidas que podem ser adotadas em nível estadual, especialmente o cumprimento do teto constitucional.

Uma solução de longo prazo é a adoção do regime de aposentadoria complementar, onde os benefícios terão como base a contribuição definida e não o benefício definido. E a contribuição do Estado nesse caso é menor, podendo ser apenas 8,5%, como foi adotado na União. Essa ideia, no entanto, foi abandonada pelo governo do Estado, que ficou refém das corporações.

O atual governo tomou duas medidas nessa área: o aumento das alíquotas de 11% para 13,25% e a criação do fundo de previdência em regime de capitalização para os novos servidores. A primeira delas reduz apenas em 2% a insuficiência de recursos previdenciários e ainda está “sub-judice”. Já a segunda, embora sendo uma boa medida, deveria vir acompanhada da previdência complementar, o que não ocorreu, conforme referido. Em qualquer hipótese, é uma solução de longo prazo.

A aposentadoria em si não aumenta a despesa. Pelo contrário, ocorre redução, porque desaparecem algumas obrigações do Estado, como terço de férias, auxílio alimentação e outras vantagens funcionais. O custo está na reposição dos servidores que se aposentam. Então, a redução do grau de reposição física é uma das medidas para conter a folha de pagamento, o que pode ser obtido com o aumento de produtividade.

Outra maneira de redução da despesa com pessoal está na alteração nos critérios de incorporação das funções gratificadas e de outros benefícios no momento da aposentadoria.

Outra causa do alto valor da despesa com previdência, assim como do alto valor da folha de pessoal, está nas altas remunerações de algumas categorias, que já iniciam suas carreiras com vencimento e vantagens acima de R\$ 17 mil. Embora essas categorias não sejam expressivas quantitativamente mantêm um nível salarial que se constitui num abismo em relação às demais.

Além disso, foram concedidos reajustes reais de salários a diversas categorias da segurança pública em percentuais que variam entre 10% a 15%

ao ano. Sem entrar no mérito desses reajustes, muitos deles justos, a verdade é que vivemos numa época de instabilidade financeira em que as economias do Brasil e do mundo apresentam reduzidos níveis de crescimento. E o mais grave foi a concessão de reajustes com altas taxas reais entre 2014 e 2018, comprometendo o próximo governo.

No tocante à educação, há dois problemas que precisam se enfrentados com coragem e seriedade, que são a aposentadoria especial do professor e o cumprimento do piso nacional do magistério. Quanto à aposentadoria, precisa de modificação na Constituição Federal, medida sem a qual nunca se conseguirá pagar um salário razoável ao professor.

Quando ao piso nacional do magistério, a primeira medida que precisa é acabar com a demagogia e a enganação. Todos sabem que o salário do professor é muito baixo, que necessita ser melhorado e que o piso nacional a R\$ 1.450,00 não tem nada de especial.

Ocorre que, no caso do RS, pelos critérios do plano de carreira, esse valor recebe multiplicações que podem elevá-lo em até cinco vezes. Ademais, são 160 mil matrículas. O incremento de despesa decorrente seria totalmente insuportável para as já combalidas finanças estaduais.

Em função disso é que o governo estadual anterior, junto com mais quatro estados (SC, PR, MS e CE) ingressou com um ADIN sobre sua aplicação a partir de 2010, quanto ao piso ser o vencimento inicial da carreira. O governador atual, cumprindo promessa feita à categoria durante a campanha eleitoral, solicitou a retirada do nome do Estado da referida ação.

Como o STF julgou constitucional o piso como vencimento inicial da carreira, o governador Tarso entrou com embargos declaratórios para implantá-lo gradativamente no prazo de um ano e meio e, ainda, solicitou a suspensão da decisão de sua constitucionalidade enquanto não fossem julgados os referidos embargos.

Posteriormente, insurgiu-se contra o sistema de reajuste do piso pelo Fundeb, embora esse critério conste no artigo 5º, parágrafo único, da Lei 11.738/2008 (Lei do piso), lei essa que ele assinou como ministro da justiça, junto com o Presidente da República, o Presidente Lula.

É verdade que o Estado não tem como cumprir o piso com esse critério de reajuste, cuja variação tem sido mais do que o dobro do índice de crescimento nominal da receita corrente estadual.

Em troca, o governo estadual propõe-se a cumprir a lei desde que os reajustes sejam feitos pelo INPC, desde sua edição em 2009, desconhecendo que já houve três reajustes pelo Fundeb em 2010, 2011 e 2012, que colocam o piso em R\$ 1.450,00 atualmente, como se fosse possível regredir para suprimir direitos.

Na proposta referida, concede reajustes parcelados pelo INPC até novembro de 2014, quando atinge o valor de R\$ 1.260,00, ou seja, 87% do valor do piso nacional em vigor já em janeiro de 2012, portanto, três anos antes.

Nesse parcelamento, acaba concedendo 76,7% de reajuste, sendo a maior parcela, de 13,7%, em novembro de 2014. O maior reflexo desse reajuste será na despesa do ano seguinte (2015), cuja incidência se dará nas treze folhas, contra apenas três do ano anterior, correspondendo a 12,3%, em torno de R\$ 600 milhões.

O mais grave, no entanto, é que o governo que assumir em janeiro de 2015 herdará, além do reflexo na folha citado, mais a dívida de 15% para completar o piso em 2012 (R\$ 1.260,00 para R\$ 1.450,0), os reajustes de 2013 e 2014 não concedidos e, ainda, o que vier a ser estipulado para seu primeiro ano.

O novo governo receberá a folha assim acrescida, com mais uma dívida em precatórios provocada pela diferença entre o piso nacional e a proposta do governo estadual, na ordem de R\$ 9 bilhões, que se agregarão aos outros R\$ 9 bilhões já existentes.

Tudo isso teria sido evitado se o governador tivesse modificado o plano de carreira. Iria para as ruas como Pinóquio, mas não provocaria todo esse estrago nas finanças estaduais. Dessa forma, continuará como Pinóquio e deixará o Estado quebrado para seu sucessor, que pode ser ele mesmo.

O governador que receber o Estado em 2015 receberá os efeitos de quatro anos de déficits acumulados próximos a 5 bilhões, a folha de pagamento da segurança com altos reajustes aprovados por lei até 2018 e com o magistério

ameaçando greve, porque não conseguirá arcar com o aumento da folha antes referido. Não terá margem para investimentos, nem para endividamento e os recursos do caixa único estarão esgotados.

Este texto serve de alerta para aqueles que pensam que o Estado pode tudo, que sempre alguém tirará do fundo da cartola alguma solução mágica, o que não é bem assim.

As próprias modificações no pacto federativo não são fáceis, porque a União, embora fique com 57% da carga tributária ou 20% do PIB, consegue investir pouco mais de 1% e pagar apenas a metade ou pouco mais dos juros da dívida.

O Estado precisa acima de tudo de uma visão estratégica (de longo prazo), estabelecendo políticas nesse sentido que fiquem imunes aos interesses eleitorais de curto prazo. Se não fizer isso vamos nos arrepender, e muito, mais tarde.

Inequação orçamentária do Estado, 2011 (*)			
Em % da receita corrente (bruta)			
VINCULAÇÕES	65%	DESPESAS FIXAS	45%
Municípios		Secretaria e órgãos	
Educação		Pessoal (exceto educação e saúde)	
Saúde		Dívida extralimite	
Ciência e Tecnologia		Outros Poderes	
Precatórios		Outros gastos (exceto os decorrentes de vinculação)	
Dívida acordo 1998 (8%)		Investimentos com recursos correntes (2,6% RCO)	
RECURSOS LIVRES	35%	DÉFICIT POTENCIAL	10%
Vinculações não cumpridas: R\$ 2,9 bilhões ou 10,4% da RCO.			
(*) Adotada o conteúdo da Lei Complementar nº 141/2012 para a saúde.			

