

Novembro/2016

**Darcy Francisco Carvalho dos
Santos (*)**

www.darcyfrancisco.com.br

darcyfcs@terra.com.br

**POR QUE OS ESTADOS NÃO SE
EQUILIBRAM
ORÇAMENTARIAMENTE**

(*) Contador e economista, com curso de especialização em integração econômica e comércio internacional.

RESUMO

Este texto visa à identificação das razões que levam os Estados a não se equilibrarem orçamentariamente, começando com a análise do crescimento dos recursos próprios, seguida das causas que conduzem ao crescimento da despesa, tomando como base o período 1999-2014, portanto 16 anos, ou quatro períodos governamentais.

Na análise dos recursos próprios foi tomada a receita corrente líquida (RCL), cujo crescimento anual depende do crescimento do PIB e da produtividade da receita. O PIB, por sua vez, depende do crescimento da população e da produtividade dos fatores.

No período em causa, a RCL cresceu 5,3%, sendo 3,1% decorrente do PIB e 2,2% da produtividade da receita. A parcela do PIB decorre 1,1% da população e 2% da produtividade dos fatores. A produtividade total foi 4,2%.

Deve ser destacado, no entanto, que nesse período ocorreu o “*boom das commodities*” e outros mecanismos que propiciaram o aumento da arrecadação do ICMS, como a nota fiscal eletrônica, o aumento da substituição tributária e o fim da chamada guerra dos portos. Tudo isso produziu uma taxa de crescimento da arrecadação que não vai se repetir facilmente, pelas razões a seguir.

No longo prazo, o crescimento do PIB tende a ser menor e com ele a arrecadação, quando vamos depender basicamente da produtividade, porque o crescimento populacional estará esgotado.

No tocante à despesa, são fatores causadores de seu crescimento os seguintes fatos:

- desconhecimento do processo de sua formação;
- descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);
- previdência, o maior dos problemas;
- despesas impostas aos Estados;
- vantagens funcionais incompatíveis com o crescimento da receita;
- dívida pública.

No tocante ao primeiro item, há nos Estados uma grande vinculação da receita, o que provoca em grande parte da despesa um aumento automático. A parte não decorrente de vinculação, se não contida, acaba por elevar a despesa total a patamares muito superiores ao da receita, gerando déficits altos e sistemáticos.

A LRF não vem sendo cumprida no tocante à despesa com pessoal, pela exclusão de seu cômputo, por decisões dos Tribunais de Contas, de uma série de itens que, em oito Estados considerados, corresponderam a 21% da RCL.

Essas exclusões tiraram a eficácia da lei, porque, quando o dispêndio com pessoal estiver em 60%, na realidade estará em 75%, não restando recursos para os demais compromissos governamentais.

O mais grave problema é o da previdência, com destaque para as aposentadorias precoces e as regras permissivas das pensões, que impedem o equilíbrio atuarial, tanto no sistema de repartição como no de capitalização.

Destacam-se também as despesas impostas aos Estados sem que estes tenham condições financeiras para tal, como foi o caso do piso nacional do magistério. Além disso, contribuem para o desequilíbrio a criação de vantagens funcionais com crescimento superior ao da receita.

Finalmente, a dívida pública, que representa um pesado ônus para os Estados, embora seja mais consequência do que causa dos desequilíbrios.

Palavras-chaves: equilíbrio dos estados, finanças dos Estados, desequilíbrios orçamentários.

Sumário

RESUMO.....	2
1. INTRODUÇÃO.....	5
2. RECURSOS LIMITADOS, EMBORA MUITOS DUVIDEM	7
2.1. De onde vêm os recursos públicos	7
2.1.1. “ <i>Boom das commodities</i> ”	10
2.2. Produtividade dos fatores.....	11
2.3. Particularidades do Estado de maior crise: o RS.....	12
2.4. Crescimento da produção no mundo ao longo da História.....	13
2.5. Participação dos Estados na carga tributária nacional.....	15
2.6. Conclusão do capítulo	17
2. DESCONHECIMENTO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA DESPESA.....	19
3.1. Descompasso entre o crescimento da receita e o da despesa	21
4. DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	24
4.1. Despesas não computadas (§ 1.º do art. 19 da LRF).....	26
4.1.1. Inativos e pensionistas com recursos vinculados	27
4.2. Vedações da LRF quanto à despesa com pessoal.....	28
4.3. Retorno da despesa com pessoal ao limite	30
5. PREVIDÊNCIA, O MAIOR PROBLEMA.....	32
5.1. Despesa previdenciária dos Estados.....	32
5.2. Sistema de repartição simples	33
5.2.1. Equilíbrio no sistema de repartição simples.....	34
5.2.2. O desequilíbrio do sistema.....	36
5.3. Regime de capitalização.....	36
5.3.1. Contribuições vigentes e necessárias	38
5.4. Aposentadorias especiais.....	39
5.5. Idade mínima para aposentadorias em outros países.....	40
5.6. Média para o cálculo do benefício	41
6. OUTROS FATORES DE DESEQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO	52
6.1. Despesas impostas aos Estados	52
6.1.1. Piso nacional do magistério	53
6.1.2. Privilégios corporativos	56
6.2. Vantagens funcionais incompatíveis com o crescimento da receita	57
6.3. Dívida pública	60
CONCLUSÃO	65
TABELAS FINAIS.....	67
BIBLIOGRAFIA	69

1. INTRODUÇÃO

Os Estados brasileiros passam por grande crise financeira, em alguns mais aguda, em outros menos. Na realidade, os Estados nunca estiveram numa situação financeira favorável, mas a crise foi agravada no triênio 2012-2014, devido à queda da arrecadação e a reajustes salariais em taxas maiores que a do crescimento da receita. Afastando-se um pouco no tempo, no período 2009-2015, segundo o Ministério da Fazenda, a folha dos entes federados passou de 4,85% do PIB para 5,38%, período em que a folha da União decresceu de 4,6% para 4%. Atualmente os Estados que estão em pior situação financeira são: Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

O Estado do Rio Grande do Sul, que servirá como principal referência ao presente trabalho, agregou três grandes causas para a péssima situação financeira em que se encontra: causa histórica, altos reajustes salariais concedidos no período 2011-2014, muitos se estendendo até 2018, e a queda da arrecadação, causada pela atual recessão econômica.

Entre as causas históricas da crise da maioria dos Estados estão os gastos previdenciários e o serviço da dívida, embora este último seja mais consequência do que causa dos déficits, propriamente.

Existem problemas também com a escassez dos recursos, mas vamos ver também que, se fossem evitadas uma série de medidas que são praticadas em relação à despesa, os Estados estariam numa situação bem melhor. Entre todos esses problemas, destacamos o desconhecimento do processo de formação da despesa pelos gestores públicos, o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a alta despesa previdenciária.

A análise abordará o conjunto dos Estados, mas dará ênfase ao Estado do Rio Grande do Sul por ser o Estado que estava em pior situação, em 2015. Como certas situações não acontecem por acaso, a identificação das causas que levaram a elas seria uma maneira de evitar sua repetição pelos demais Estados.

Para que fique claro, o Estado do Rio Grande do Sul, que atravessa a pior crise entre os Estados, é a quarta ou quinta economia do País, com um PIB que supera em 35% o PIB de países como Uruguai, Paraguai e Bolívia, somados.

O conceito de **receita corrente líquida** (RCL) deste trabalho é o gerencial, isto é, a receita corrente deduzida das transferências ao Fundeb e aos municípios.

É a parte da receita corrente que, efetivamente, pertence aos Estados, o que não coincide com o valor apurado para efeito LRF, pelas exclusões que contém.

Nesta última há exclusões, tanto da própria LRF (contribuição dos servidores), como outras acrescentadas pelos tribunais de contas que a descaracterizam como parâmetro de comparação.

2. RECURSOS LIMITADOS, EMBORA MUITOS DUVIDEM

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 da cobrança de tributos. Para a maioria das pessoas, dinheiro público é tão abundante como se desse em árvore ou caísse do céu.

Outros têm conhecimento da dificuldade, mas agem e transmitem aos menos avisados a informação de que os governos não atendem às 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”.

2.1. De onde vêm os recursos públicos

Passamos a tratar da receita pública de caráter permanente, ou seja, a receita ordinária ou corrente, como é denominada pela legislação aplicável à matéria.

Tudo ou quase tudo tem origem no desempenho da economia, que é medido pelo Produto Interno Bruto (PIB), cujo crescimento é entendido mediante o entendimento dos seguintes conceitos:

- 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 que tem relação com o aumento da população total.

A Tabela 2.1 traz, agrupadas por período governamental, a taxa média de crescimento do PIB-BR, da população do País, a produtividade dos fatores, o crescimento da RCL dos Estados e a produtividade da receita, no caso, da RCL, usando tanto o IPCA como indexador, como o deflator implícito do PIB-BR.

Considerando o período como um todo, 1999-2014, o PIB brasileiro cresceu em média 3,1%. A população contribuiu com 1,2% para esse crescimento. A diferença entre ambos (1,9%) decorreu da produtividade dos fatores.

Por outro lado, a RCL dos Estados cresceu em média 5,3% no mesmo período. Então, a diferença entre o crescimento da receita e o do PIB, na ordem de 2,2%, deve-se à produtividade da receita, quando deflacionada pelo IPCA. No entanto, se utilizarmos para isso o deflator implícito do PIB, essa produtividade fica em 0,6% (Tabela 2.1).

Tabela 2.1. Taxas anuais de crescimento de indicadores relacionadas à RCL dos Estados						
Por período governamental, 1999-2014						
Anos	PIB-BR	POP_BR	Produtividade dos fatores	Crescimento RCL Estados	Produtividade da RCL pelo	
					IPCA	DI-PIB *
	1	2	3=1-2	4	5 = 4-1	6
1999-2002	2,2%	1,4%	0,8%	6,8%	4,6%	3,0%
2003-2006	3,5%	1,2%	2,2%	5,0%	1,5%	0,8%
2007-2010	4,6%	1,1%	3,5%	6,5%	1,9%	-0,7%
2011-2014	2,2%	0,9%	1,3%	2,8%	0,6%	-0,8%
Média	3,1%	1,1%	2,0%	5,3%	2,2%	0,6%

Fonte: Dados brutos IBGE e STN - Execução orçamentária e RREOs dos Estados. Cálculos: autor.
Deflator implícito do PIB: Tabela Final F1.

Mas por que ocorre essa diferença? Porque o deflator implícito do PIB é mais amplo, por captar muitas variações que não são consideradas no cálculo do IPCA. O deflator implícito do PIB é a relação entre as variações do PIB nominal e as variações do PIB real. A Tabela 2.2 mostra que, entre 1999 e 2014, o deflator implícito do PIB cresceu 27,2% acima do IPCA. O PIB nominal considera o efeito dos preços das mercadorias, o que não ocorre com o PIB real (Tabela final F1).

A produtividade total no período em causa foi de 4,2% (2% + 2,2%), mas deve ser destacado que nesse período ocorreu o “boom das commodities”, o que provocou grande crescimento da receita, tanto da União como dos Estados. Algumas unidades federadas, entre elas o RS, expandiram a arrecadação do ICMS, sua principal receita, também por outras razões, o que será visto mais adiante, razões essas que poderão não se repetir.

Tabela 2.2. Diferença de variações entre o deflator implícito do PIB (DI-PIB) e o IPCA, por período governamental, 1999-2014			
Períodos	DI_PIB	IPCA	Variação
	(1+i)	(1+j)	(1+i)/(1+j) - 1
1999-2002	1,3823	1,3006	6,3%
2003-2006	1,3975	1,3615	2,6%
2007-2010	1,3316	1,2067	10,4%
2011-2014	1,3414	1,2693	5,7%
1999-2014	3,4506	2,7121	27,2%
Fonte: Elaboração própria.		Dados brutos: IPEA_DATA.	
Taxa média de variação por período: i = DI_PIB e j = IPCA			
Deflator implícito do PIB: Tabela final F1.			

No caso do Estado do Rio Grande do Sul, a produtividade total foi de 3,3% (1,9% + 1,4%). O crescimento médio da população foi de 0,7%, que completa o crescimento de 4% da RCL, bem inferior ao crescimento do conjunto dos Estados (5,4%), conforme se observa na Tabela 2.3.

Tabela 2.3. Taxas anuais de crescimento de indicadores relacionadas à RCL-RS						
Por período governamental, 1999-2014						
Anos	PIB-RS	POP-RS	Produtividade dos fatores	Crescimento RCL	Produtividade RCL pelo	
					IPCA	DI-PIB-RS*
	1	2	3=1-2	4	5 = 4-1	6
1999-2002	2,3%	1,0%	1,3%	3,4%	1,1%	-1,2%
2003-2006	1,7%	0,8%	0,9%	3,7%	2,0%	1,5%
2007-2010	3,8%	0,6%	3,2%	6,4%	2,6%	0,2%
2011-2014	2,5%	0,4%	2,1%	2,4%	-0,1%	0,4%
Média	2,6%	0,7%	1,9%	4,0%	1,4%	0,2%
Fonte: Cálculo próprio com base em dados dos balanços do Estado do RS e da Fundação de Economia e Estatística do RS.						
(*) Deflator implícito do PIB-RS, taxa = (1+var.PIB nom.)/(1+var.PIB real)-1						

Convém salientar que, se usarmos como indexador da RCL o deflator implícito do PIB, sua produtividade baixaria para 0,6% e a total para 2,6% no conjunto dos Estados e de 0,2% e 2,1%, respectivamente, no caso do Estado do RS.

Paul Krugman, famoso economista norte-americano, disse que a “produtividade não é tudo, mas, no longo prazo, é quase tudo”. E isso cabe muito bem ao caso brasileiro, cuja população está crescendo a taxas cada vez menores, ao lado de um envelhecimento acelerado. Em 2030, a taxa de crescimento da

população total estará em somente 0,51%, com uma expansão ainda menor da população em idade ativa, de apenas 0,28% (Tabela 2.4).

ANO	PTO	Taxa (*)	PIA	Taxa (*)
2000	173.448.346		107.105.551	
2010	195.497.797	1,20%	125.961.822	1,63%
2020	212.077.375	0,82%	138.471.689	0,95%
2030	223.126.917	0,51%	142.328.209	0,28%

Fonte: IBGE - Projeções 2013. (*) Taxa média anual do decênio.

Nesse contexto a situação do Estado do Rio Grande do Sul, que apresenta a maior crise financeira, é ainda pior, porque em 2020 praticamente o crescimento da população em idade ativa estará estagnado e, em 2030, deverá alcançar 11.542.948 habitantes, quando a previsão para 2029 é de 11.544.082 (Tabela 2.5).

ANO	PTO_RS	Taxa (*)	PIA_RS	Taxa (*)
2000	10.266.739		6.526.983	
2010	11.019.030	0,71%	7.147.896	0,91%
2020	11.416.895	0,36%	7.259.650	0,16%
2030	11.542.948	0,11%	6.950.463	-0,43%

Fonte: IBGE - Projeções 2013. (*) Taxa média anual do decênio.

Para aumentarmos a produção e com isso fazermos crescer a arrecadação, vamos depender do aumento da produtividade dos fatores, do que trataremos logo em seguida.

2.1.1. “*Boom das commodities*”

Segundo Fabio Giambiagi e Armando Castelar Pinheiro, em *Além da Euforia*, p.165/166, entre 1997 e 2002, o índice de preços dos produtos básicos declinou 39%, o das exportações caiu 23%, enquanto o dos termos de trocas caiu 13%. Comportamento diametralmente oposto ocorreu no período 2003 a 2011, em que houve um crescimento extraordinário de 273%, 163% e 66%, respectivamente. Esse período é considerado como o do “*boom das commodities*”. Esse “*boom das commodities*” foi o fator determinante do maior crescimento do deflator implícito do PIB, antes referido.

Com o crescimento maior do PIB, a arrecadação federal cresceu 6,5% nesse período, em termos reais, mesmo que tenha havido dois anos de crescimento negativo ou nulo, como 2003 e 2009, o primeiro pelo ajuste fiscal feito à época e o

segundo, devido à crise financeira internacional. O conjunto dos Estados, por seu turno, apresentou um crescimento real da RCL de 5,6% ao ano no mesmo período.

Para se ter uma ideia da queda da arrecadação a partir de 2011, basta citar que no intervalo de 2011-2014 a taxa de crescimento da receita líquida do Governo Central foi de apenas 1,4% e a do Estados, 2,2%, ambas em termos reais (Tabela final F.4). Já em 2015, a situação piorou ainda mais, com crescimento negativo da receita, tanto na União como nos Estados.

2.2. Produtividade dos fatores

O crescimento da economia, segundo Giambiagi e Schwartzman, em *Complacência*, p. 86/87, 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.

Numa economia, podemos combinar capital e trabalho de diversas maneiras, visando à obtenção de maior produção.

Ainda, segundo os autores citados, o crescimento do PIB, por definição, é igual ao crescimento da população ocupada combinado com o crescimento da produtividade do homem ocupado.

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 onde as empresas operam. Somente assim poderemos aumentar a produtividade total dos fatores (PTF).

O aumento de capital, o investimento, depende de outro fator importante, que é a poupança, que pode ser doméstica e externa.

A poupança doméstica é muito reduzida no Brasil, muito inferior à taxa necessária para um nível de crescimento adequado às nossas necessidades.

Segundo os autores citados, desde 1947, durante 67 anos, em apenas nove desses a poupança doméstica excedeu a 20% do PIB. Segundo o Banco Mundial, O Brasil em 2012 fez apenas 18%, enquanto a Colômbia e o Chile fizeram 24%, o México, 25% e o Peru, 27%, para ficarmos somente com os latino-americanos.

Já a poupança externa, que significa déficit em transações correntes no balanço de pagamentos, tem um limite. Não dá para continuar com ela

indefinidamente, embora o Brasil tenha adotado esse meio de financiamento por algum tempo.

Ainda, segundo os autores citados, alguns fatores explicam as diferenças entre países, porque uns são mais produtivos do que outros:

- a) maior nível de investimentos;
- b) eficiência no gasto público, privilegiando os investimentos em vez do gasto corrente e, neste, dando ênfase à educação e à saúde;
- c) controle das contas externas;
- d) infraestrutura, estradas, portos, aeroportos, etc.;
- e) educação; embora tenhamos melhorado alguns pontos, estamos muito longe do que seria ideal, diante das comparações internacionais;
- f) produtividade, que, aliás, é o reflexo de todos os demais itens.

2.3. Particularidades do Estado de maior crise: o RS

Para muitos, a crise financeira do Estado do RS deve-se à queda de arrecadação do ICMS, o principal item de receita, em relação ao conjunto dos Estados. Pelo Gráfico 2.1, constata-se que desde 1995 – ano que marca o fim da hiperinflação – até 2003, a evolução do ICMS do Estado do RS e o nacional foram idênticas, 32% ou 3,5% ao ano. A partir de 2003, o ICMS nacional cresceu 78,2% (5,9% ao ano) e o do RS, 60,8% (4,8% ao ano).

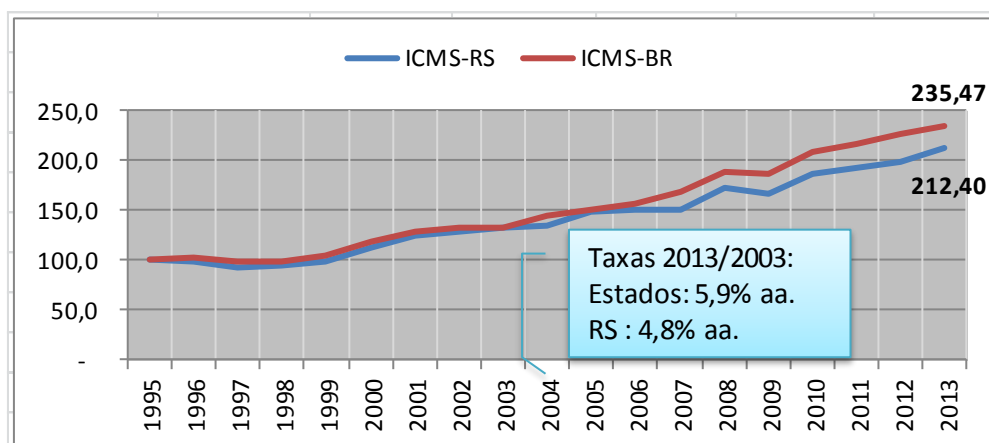


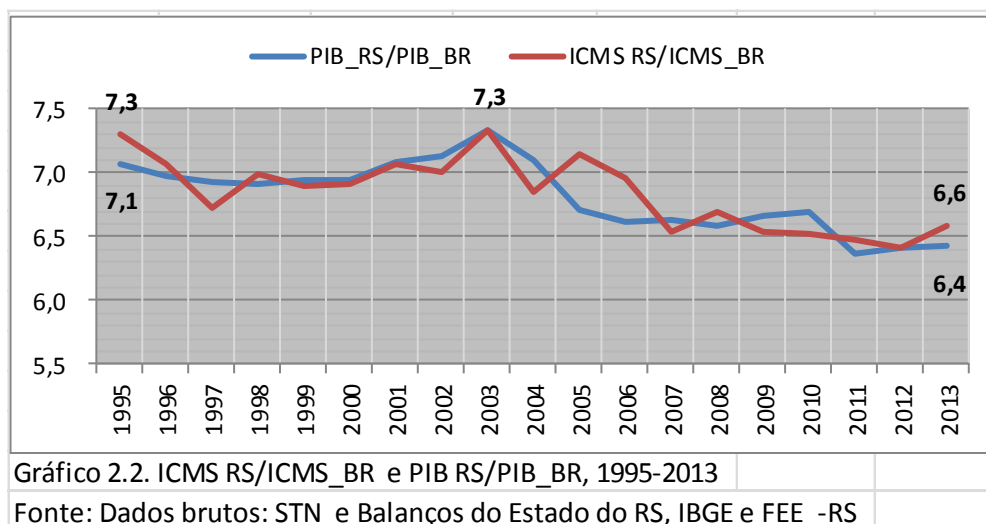
Gráfico 2.1. Evolução relativa da arrecadação do ICMS do RS e dos Estados.

Dados brutos: Secretaria da Fazenda do Estado do RS e Execução orçamentária dos Estados - STN, RREOs e Tabela Final 2.

Conforme se observa no Gráfico 2.2, o que está ocorrendo com o RS é um crescimento a menor de sua economia em relação à nacional. Então, a queda da arrecadação do ICMS reflete a queda do seu PIB. E isso passou a ocorrer a partir de

2003. O gráfico citado mostra que a curva que mede a relação do ICMS do Estado do RS com o conjunto dos Estados tem o mesmo comportamento decrescente da curva que mede a relação do PIB estadual e o nacional. Até 2003, essas curvas inclinavam-se levemente para cima. A partir desse ano é que a economia do RS começou a se descolar da nacional e junto com ela a arrecadação do ICMS.

O fato de o ICMS do RS crescer menos que o do total dos Estados é muito destacado e, para muitos, a causa está nas **desonerações fiscais**, que andam em torno de 38% do **ICMS potencial**. São consideradas **ICMS potencial** todas as saídas de mercadorias, inclusive as destinadas ao exterior que estão desoneradas pela Constituição federal. O comportamento mostrado no Gráfico 2.2 anula essa tese, a menos que o excesso de desonerações ocorra em todos os Estados.



É verdade que a arrecadação do ICMS no RS, além do “boom das commodities”, que beneficiou todos os Estados, foi beneficiada pelo aumento da abrangência da substituição tributária, nota fiscal eletrônica e fim da guerra dos portos a partir de 2013, situações que desconhecemos como ocorreram nos outros Estados. O aumento das alíquotas de alguns itens em 2005 e 2006 tiveram efeito só nesses dois anos, voltando em 2007 às condições de antes dos anos citados. Isso explica o descolamento das curvas no Gráfico 2.2 nesses dois anos.

2.4. Crescimento da produção no mundo ao longo da História

Pela Tabela 2.6, retirada do livro *O Capital do Século XXI*, de Thomas Piketty, verifica-se que, no longo prazo, o crescimento da produção por trabalhador foi reduzida, fugindo dos 3% a 4% anuais, que ocorrem no curto prazo. Do ano zero ao

1.700, embora os dados fossem escassos, segundo o próprio autor, o crescimento da produção mundial foi mínimo, de apenas 0,1%, decorrente somente do aumento da população. De 1700 a 2012 o crescimento médio anual foi de 1,6%, podendo ser repartido entre o crescimento da população e o da produção por habitante (produtividade) em 0,8% para cada um.

Nos últimos cem anos, entre 1913-2012, o crescimento médio foi de 3%, sendo 1,4% para o crescimento da população e 1,6% derivado do aumento da produção por habitante (produtividade).

Tabela 2.6. Crescimento mundial desde a Revolução Industrial (Taxa de crescimento anual média)			
Período	Produção mundial	População mundial	Produção por habitante
0 - 1700	0,1%	0,1%	0,0%
1700-2012	1,6%	0,8%	0,8%
1700-1820	0,5%	0,4%	0,1%
1820-1913	1,5%	0,6%	0,9%
1913-2012	3,0%	1,4%	1,6%
Fonte: Piketty, Thomas, O Capital no século XXI, p.78.			
Entre 1913 e 2012, a taxa de crescimento do PIB mundial foi de, em média, 3% ao ano.			
Essa taxa pode ser repartida entre 1,4% para a população mundial e 1,6% para o PIB por habitante. Observação da fonte.			

A produção por trabalhador chegou a crescer 3,4% na Europa, no período conhecido como “Trinta Gloriosos”, que vai dos anos 1940 ao fim dos anos 1970, que teve como causa a recuperação da Europa pelo atraso que ficou em relação aos Estados Unidos ao longo de 1914-1945, período em que ocorreram as duas guerras mundiais. Nesse período, a produção por trabalhador no mundo cresceu 2,5%, mas caiu para a média de 1,7% entre 1980 e 2012. Em qualquer dos períodos citados, houve muita influência do grande crescimento da Ásia, com 3,2% e 3,1%, respectivamente.

O autor citado, na p.100 assim se expressa:

“Contudo, se nos remetermos aos fatos históricos, parece bem claro que os ‘Trinta Gloriosos’ é que foram excepcionais, simplesmente porque a Europa acumulou ao longo do período 1914-1945, um enorme atraso de crescimento em relação aos Estados Unidos”.

O mesmo autor deixa claro que esses grandes crescimentos são excepcionais, porque no longo prazo não existe na história um país no qual o crescimento da produção por habitante tenha sido sistematicamente superior a 1,5%, concluindo assim sua ideia:

“É essencial começar recapitulando essa realidade, uma vez que continuamos, em grande medida, impregnados pela ideia de que o crescimento deve ser ao menos 3% ou 4% ao ano. Isso é uma ilusão, seja do ponto de vista histórico, seja do ponto de vista da lógica.”

Segundo o mesmo autor, p.223, sabe-se hoje que “apenas o crescimento da produtividade permite o crescimento estrutural no longo prazo”. Fora dela, a produção apenas atende o crescimento populacional, com taxa reduzida e comportamento decrescente.

A redução da taxa de crescimento populacional é um fenômeno mundial, mas que é marcante no caso brasileiro, em especial no RS, conforme vimos na Tabela 2.4.

A acentuada queda da taxa de crescimento populacional é explicitada por Fabio Giambiagi e Paulo Tafner em *Demografia a Ameaça Invisível*, em tabela constante da p.90.

Nessa tabela verifica-se que de 1950-1960 a taxa de crescimento populacional do Brasil era de 3,03%, só sendo menor que a da Venezuela. Já na década 2010-2020, nossa taxa estava em 0,68%, sendo a segunda menor, só perdendo para o Uruguai, com 0,35. Na década 2040-2050 deverá estar em -0,7%, a menor entre todos os países sul-americanos, inclusive o Uruguai, que estará com -0,01.

Também no Brasil, no tocante ao crescimento do PIB, observa-se a redução da taxa quando se dilata o prazo. Na Tabela final F.2, vemos que o crescimento do PIB nacional foi de apenas 2,7% anual nos últimos 20 anos. No Estado do RS essa taxa foi de apenas 1,8%.

2.5. Participação dos Estados na carga tributária nacional

A Tabela 2.7 apresenta a receita disponível dos entes federados, isto é, após as transferências constitucionais e legais, onde se constata que entre 1960 e 2014, em relação ao PIB, a União aumentou sua participação em 78,3%, os Estados em

42,5% e os Municípios em 485%. A carga tributária passou de 17,40% para 33,32% do PIB, correspondendo a quase 16 pontos percentuais, ou 91,5%.

Em termos de participação total, o único ente que aumentou foram os Municípios, com 12,7 pontos percentuais, ou 192,4%. Os Municípios, no entanto, tiveram um grande aumento de suas atribuições, mas isso não é objeto desta monografia.

Enquanto a União reduziu sua participação em 6,4% no período, os Estados reduziram 26,2%, ao passarem de 34% em 1960 para 25,1% em 2014. No tocante aos Estados, a grande queda se verificou entre 1960 e 1980, quando passaram para apenas 22,2%. Na década de 1980 começaram a recuperar participação, culminando com um máximo de 26,9%, para depois apresentar leve declínio, embora tenham passado de 6% do PIB em 1988 para 8,3% em 2014.

ANO	Em % do PIB				Em % do total			
	União	Estados	Municípios	Total	União	Estados	Municípios	Total
1960	10,40	5,90	1,10	17,40	59,4	34,0	6,6	100,0
1980	17,00	5,50	2,10	24,60	69,2	22,2	8,6	100,0
1988	14,00	6,00	2,40	22,40	62,3	26,9	10,8	100,0
2000	17,01	7,96	5,02	29,99	56,7	26,5	16,7	100,0
2010	19,35	8,58	6,26	34,19	56,6	25,1	18,3	100,0
2011	20,46	8,84	6,52	35,83	57,1	24,7	18,2	100,0
2012	21,14	9,12	6,87	37,13	56,9	24,6	18,5	100,0
2014	18,54	8,35	6,43	33,32	55,6	25,1	19,3	100,0
1960-2014:								
PP	8,14	2,45	5,33	15,92	-3,80	-8,90	12,70	-
%	78,3%	41,5%	484,5%	91,5%	-6,4%	-26,2%	192,4%	
Fontes: Khair, Amir; Araújo, Erika Amorim; Afonso, José Roberto e Pacheco, Kleber Castro e Receita Federal do Brasil.								

O Gráfico 2.3 ilustra melhor essa perda de participação dos Estados no total da receita disponível nacional, ao mesmo tempo em que apresenta o crescimento em termos de participação no PIB. A primeira decresceu de 34% em 1960 para 25,1% em 2014. Já a segunda cresceu de 5,9% para 8,4% no mesmo período.

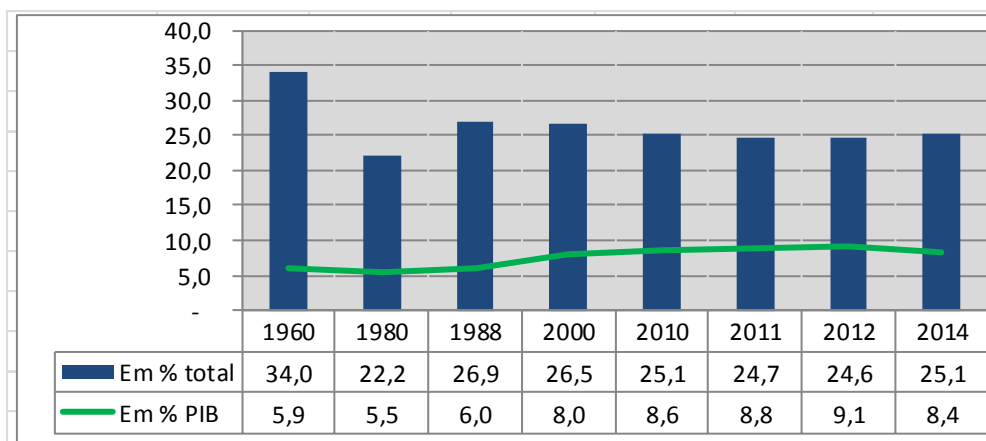


Gráfico 2.3. Participação dos Estados na receita disponível nacional, 1960-2014

Fontes: Khair, Amir; Araújo, Erika Amorim; Afonso, José Roberto e Pacheco, Kleber Castro e Receita Federal do Brasil.

2.6. Conclusão do capítulo

No período de 1999-2012, o PIB brasileiro cresceu a uma taxa média de 3,1% e a população, 1,1%, sendo 2% derivado da produtividade dos fatores. A RCL cresceu 5,3%, sendo 2,2% decorrente de produtividade da receita. A produtividade total foi alta, de 4,2%. Deve ser salientado que nesse período houve o efeito do “*boom das commodities*”, com grande influência no PIB e também na RCL, pelo efeito nos preços, o que é atestado pelo valor a menor da produtividade, quando se adota o deflator implícito do PIB. Além disso, nesse período muitos Estados modernizaram os processos de arrecadação, adotaram a nota fiscal eletrônica e incrementaram o processo de substituição tributária.

Trata-se de uma situação que não se repetirá na mesma intensidade, não só pelas razões citadas, como pelo fato de, no longo prazo, o crescimento médio da produtividade não atingir um patamar tão alto, como afirma Piketty.

No caso do Estado do RS, o crescimento médio do PIB foi 2,6% e o da RCL, 4%. O crescimento da produtividade dos fatores foi de 1,9% e o da RCL, 1,4%, totalizando 3,3%, percentual que baixa para 2,1%, quando o indexador for o deflator implícito do PIB.

Na transição demográfica por que passa o País, com redução da taxa de crescimento populacional e seu conseqüente envelhecimento, o efeito da população se reduzirá cada vez mais no crescimento do PIB e no crescimento da RCL.

Os Estados vêm perdendo sua participação na receita nacional disponível, atingindo nove pontos percentuais no total. Por isso, é necessário um novo pacto federativo, o que encontra a barreira da difícil situação financeira da União e com poucas chances de melhoras, tanto no curto como no longo prazo, se reformas profundas não forem feitas, especialmente na previdência social.

Diante disso e tendo em vista a crise econômica atual, que pode prolongar-se por muitos anos, a solução para os Estados é agir sobre os fatores que contribuem para o aumento da despesa. É o foco dos capítulos seguintes.

2. DESCONHECIMENTO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA DESPESA

O Rio Grande do Sul e muitos outros Estados têm uma inequação orçamentária, de modo que, agregando as vinculações da receita na sua íntegra às despesas fixas (não decorrentes de vinculação), que são rígidas, a soma supera em muito a receita corrente. Esse aspecto parece ser ignorado pela maioria dos gestores públicos.

Todos os Estados seguem essa lógica, porque grande parte dessas vinculações está na Constituição federal, com algumas diferenças na parcela destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE), em que alguns Estados, entre eles o RS, estabeleceram um percentual maior em suas constituições para essa finalidade.

O crescimento da despesa estadual ocorre por duas razões: uma parte dela devido às **vinculações da receita**, e outra parte, em decorrência de decisões governamentais locais ou de disposições legais, tanto locais como nacionais, de indexações ou crescimento vegetativo, entre outras causas.

A essas últimas denominamos de **despesas fixas**. Não porque elas não cresçam (porque crescem muito, conforme veremos mais adiante), mas porque seu crescimento se processa independente do crescimento da receita.

A aplicação em MDE é uma despesa vinculada pela Constituição Federal, que estipula 25% da receita líquida de impostos e transferências (RLIT). Alguns Estados vincularam um percentual maior, quase todos de 35%, onde se enquadra o RS.

Com advento do piso nacional do magistério, praticamente, a despesa com educação passou a crescer independente do crescimento da receita, mesmo que a maioria dos Estados não a cumpra, porque ela passou a ser maior que a provocada pela vinculação. No Estado do RS, por exemplo, o cumprimento do piso nacional implicaria aplicar 45% da RLIT em MDE. Por isso, a mantivemos na condição de vinculada. Simplificadamente, podemos expressar o crescimento da despesa estadual e a receita corrente necessária para suportá-la (de equilíbrio) pela equação a seguir:

$$\mathbf{Rco = DF +v (Rco)} \quad (I)$$

Onde:

Rco = Receita corrente de equilíbrio

DF = Despesa fixa (não dependente de vinculação)

'v = Grau de vinculação da receita ou percentual médio das vinculações em relação à receita corrente (bruta). No caso do RS e alguns Estados, essa vinculação é maior, pela destinação de 35% da receita líquida de impostos mais transferências (RLIT) à MDE.

Assim sendo, no Estado do RS, em 2015, conforme se observa na Tabela 3.1, essas variáveis atingiam os seguintes valores:

$$DF = 51,6$$

$$v = 0,598$$

Substituindo-se os valores das variáveis na equação (I), temos:

$$Rco = 51,6 + 0,598 (Rco). \quad (II)$$

Resolvendo-se a equação (II), tem-se:

$$Rco = 51,6/(1- 0,598) = 128,4$$

Para se cumprir integralmente as vinculações, a despesa potencial, para cada 100 de receita, seria de 111,4 (51,6 + 59,8). E a receita necessária para alcançar o equilíbrio seria de 128,4, sendo necessário, portanto, um incremento de 28,4%. Ocorre, então, **um déficit potencial de 11,4% da receita corrente, que corresponde a 14,7% da receita corrente líquida**. A Tabela 3.1 demonstra a apuração do resultado potencial em 2015.

Tabela 3.1. Demonstrativo do resultado potencial do RS em 2015						
Em R\$ 1.000,00						
Descrição	Receita líquida real	Receita líquida de impostos e transf.(RLIT)	Receita proveniente do SUS	RCL Critérios 72	Receita corrente Rco	% da receita corrente
Bases incidências de vinculação	23.323.246	26.256.702	851.958	30.138.172	40.541.674	100,0
Vinculações da receita					25.298.643	62,4
Transferências aos municípios					8.169.868	20,2
Manutenção do ensino		35%			9.189.846	22,7
Saúde -EC 29/2000 - Federal (*)		12%			3.150.804	7,8
Aplicação receita do SUS			100%		851.958	2,1
Dívida intralimite	13%				3.032.022	7,5
Precatórios judiciais				3,0%	904.145	2,2
Subtotal					25.298.643	62,4
(-) Fundeb contado em dobro					1.041.992	2,6
Total recursos vinculados					24.256.651	59,8
Recursos livres de vinculação					16.285.023	40,2
Despesas fixas					20.906.168	51,6
Resultado potencial					(4.621.145)	(11,4)
Receita corrente líquida (**)					31.329.814	-14,7%
Fonte: Elaboração própria com dados do RREO do 6º bimestre/ 2015 e do site da Secretaria da Fazenda.						
(*) Nesses 12% há em torno de 2% em desacordo com a nova regulamentação da LC 141/2012. Isso aumentaria as vinculações para 62% e o déficit potencial para 13,4% e receita de equilíbrio para 136%.						
(**) Receita corrente menos as perdas do Fundeb e menos as transferências aos municípios.						

Deve ser destacado que nas despesas fixas **não estão incluídos os investimentos**, por serem, na sua maioria, realizados com recursos de terceiros. No RS todos os investimentos são realizados com recursos de terceiros, porque os déficits ocorrem mesmo com zero de investimentos. Com a realização de um montante de 5% em investimentos, a receita corrente na equação 2 passaria a ser a seguinte:

$$Rco = (51,6+5) / (1-0,598) = 140,8. \quad (III)$$

Um acréscimo de 5 pontos na despesa eleva a receita necessária em mais de 12 pontos, por efeito das vinculações que se estendem por todos os demais itens vinculados. Por isso, podemos dizer que as vinculações junto com as indexações são dois inimigos mortais do equilíbrio orçamentário. Elas aumentam excessivamente a despesa, e as vinculações invertem o conceito de produtividade ao atribuir melhor desempenho aos entes que gastam mais.

O mesmo problema ocorre para a eliminação dos déficits. Para eliminar um déficit de 10% da receita, o incremento desta deve ser de **20%**, quando o grau de vinculação é 0,5 (50%). Se o grau de vinculação for 0,6, o aumento de receita corrente será de 25%, assim calculado:

$$\Delta R = \text{Déf.} + i \Delta R$$

Resolvendo a equação, temos:

$$\Delta R (1 - 0,6) = 10\%$$

$$\Delta R = 10\% / 0,4 = 0,25 \text{ ou } 25\%.$$

3.1. Descompasso entre o crescimento da receita e o da despesa

No Estado do RS houve um total descompasso entre o crescimento da receita e o da despesa no período 2011-2015. Depois de quatro décadas de déficits, o Estado vinha se ajustando, ao ponto de no triênio 2008-2010 ter praticamente zerado o déficit.

Em 2006, não incluindo autarquias e fundações, havia um déficit potencial de 12% da receita corrente, sendo necessário aumentá-la em 35% para atingir o equilíbrio.

Em 2010, como as despesas fixas atingiram 45,2% da receita corrente, a margem para investir chegou a atingir 6,9%. Mas isso foi obtido no final de um período governamental onde, ao lado de grande crescimento da receita, houve grande contenção da despesa.

A partir de 2011 até 2015 houve uma redução gradativa do percentual de vinculações não cumpridas e o percentual das despesas fixas, que em 2010 alcançava 45,2% da receita corrente, subiu para 51,6% em 2015, num crescimento de 6,4 pontos percentuais quando comparadas com 2010. Tudo isso sem investimentos que, por serem uma variável de ajuste, foram desconsiderados nas comparações.

Um aumento de 6,4 pontos na despesa fixa e uma redução 6,9 nas vinculações não cumpridas, quando medidas em função da receita corrente, corresponderam a 13,3 pontos a mais no comprometimento da receita corrente, voltando à situação deficitária de períodos anteriores. O Gráfico 3.1 e a Tabela 3.2 mostram a evolução das despesas fixas, das vinculações não cumpridas, da margem para investimentos, entre outras informações.

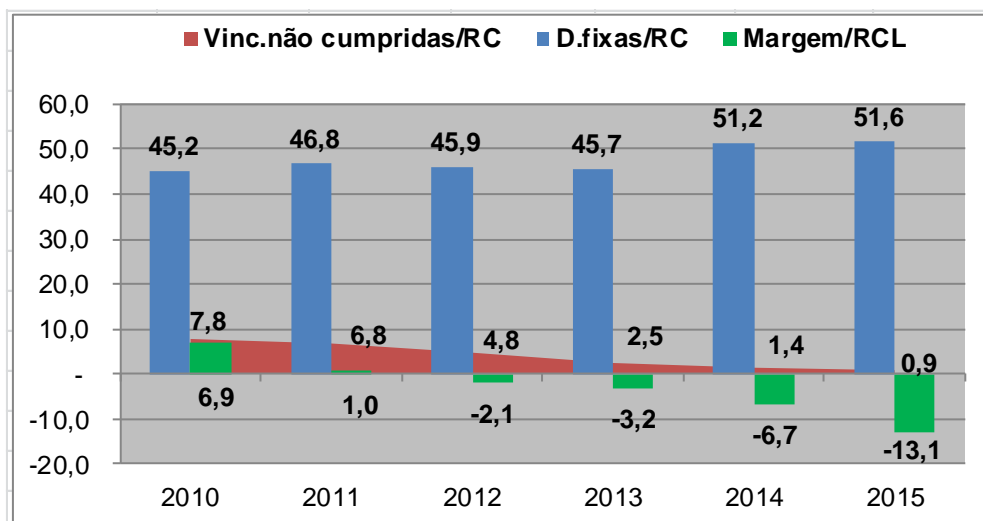


Gráfico 3.1. Despesas fixas, vinculações e margem para investir

Cálculos próprios com base em dados dos balanços do Estado do RS e RREOs.

Isso atesta o total desconhecimento do processo de formação da despesa. Se em 2010 o déficit potencial estava quase eliminado (5,5% da RCo) e se precisava aumentar o percentual de cumprimento das vinculações, isso devia ser feito reduzindo as despesas fixas. Mas foi adotado processo inverso.

Com isso, foram gerados déficits orçamentários altos e crescentes, que passaram de R\$ 216,6 milhões em 2010 para R\$ 4,9 bilhões em 2015, num crescimento real de 2.182%. Deve ser destacado que o aumento do déficit em 2015 decorreu principalmente de reajustes salariais concedidos entre 2013 e 2014, que ainda se estenderão até 2018. No ano de 2015 foram concedidos apenas reajustes pontuais e mínimos, sendo feito grande ajuste fiscal, mas a receita cresceu muito

pouco. Entre 2010 e 2015, a margem para investir **decreceu** 20 pontos percentuais em relação à receita corrente, ao passar de 6,9% para -13,1% no mesmo período (Tabela 3.2 e Gráfico 3.2).

Tabela 3.2. Despesas fixas, variáveis e de equilíbrio, 2010-2015, em % da receita corrente

Anos	Desp. Fixas efetivas RCo - % (*)	Vinculações potenciais RCo %	Despesa Potencial RCo %	Receita de equilíbrio Rco% **	Vinculações não cumpridas RCO %	Margem para investir RCL - % ***
2010	45,2	60,2	105,5	113,8	7,8	6,9
2011	46,8	59,5	106,3	115,5	6,8	1,0
2012	45,9	60,8	106,7	117,2	4,8	-2,1
2013	45,7	60,2	105,9	114,8	2,5	-3,2
2014	51,2	59,3	110,6	126,0	1,4	-6,7
2015	51,6	59,8	111,4	128,4	0,9	-13,1
Dif. PP	6,4	-0,1	5,9	14,6	-6,9	-20,0

Fonte: Cálculo próprio com base em dados dos balanços do Estado RS.

(*) Sem investimentos, exceto os contidos na MDE e nas despesas com saúde.

(**) Cumprindo integralmente as vinculações principais, conforme tabela 3.1.

(***) O déficit orçamentário passou de R\$ 216,6 milhões em 2010 para R\$ 4,9 bilhões em 2015 (2.182%).

Para eliminar os déficits é necessário aumentar as despesas fixas em percentuais menores que o do crescimento da receita, situação em que elas (as despesas fixas) reduzem sua participação na receita. Conforme referido, no Estado do RS foi feito exatamente o contrário. As despesas fixas, como vimos, passaram de 45,2% da receita corrente para 51,6%, deixando claro o seu alto crescimento real em relação às próprias receitas, o que não pode ocorrer.

Com o aumento do cumprimento das vinculações e das despesas fixas, os déficits passaram de potenciais a efetivos. Eles eram menores antes, porque uma parte das vinculações não era cumprida e as despesas fixas eram menores. No entanto, a partir de 2010 a situação inverteu-se: reduziu-se o percentual das vinculações não cumpridas e aumentou-se o das despesas fixas, conforme se observa na Tabela 3.2 e no Gráfico de igual número.

O alto comprometimento da receita com vinculações deixa margem reduzida de receita para o atendimento das demais despesas, que, muitas vezes, são aumentadas além do que seria possível, resultando em déficit.

Nota: Com a renegociação da dívida ocorrida recentemente vai reduzir um pouco o percentual de vinculação da receita..

4. DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Entre as diversas razões que levam os Estados a não se equilibrarem orçamentariamente está o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em diversos de seus dispositivos, com destaque especial para os tratados a seguir.

O artigo 20, inciso II, da LRF estabelece um limite de 60% da RCL para a despesa total com pessoal, assim discriminado:

Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas: 3%;

Poder Judiciário: 6%;

Poder Executivo: 49%;

Ministério Público: 2%.

A LRF define em seu art. 2.º, inciso IV, receita corrente líquida (RCL) e em seu art. 18, abaixo transcrito, despesa com pessoal.

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

A LRF criou, ainda, em seu artigo 67, o **Conselho de Gestão Fiscal**, com a finalidade de, entre outras atribuições, normatizar sua aplicação, o que, passados quinze anos, ainda não se concretizou. O Senado Federal, no final do ano passado, aprovou lei complementar, visando à regulamentação desse dispositivo, ao mesmo tempo em que introduziu algumas modificações.

Na ausência dessa regulamentação, os Tribunais de Contas estaduais preencheram essa lacuna, fazendo suas interpretações, tanto no cálculo da despesa com pessoal quanto no da receita corrente líquida.

No Estado do RS, por exemplo, foram excluídos pelo Tribunal de Contas as pensões por morte, a despesa com a assistência médica dos servidores, o auxílio

funeral, creche, bolsa de estudos, transporte e refeições (e/ou etapas de a alimentação), e, principalmente, o Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores, que foi excluído também do cálculo da RCL.

Não vamos entrar no mérito jurídico dessas interpretações, mas a verdade é que elas retiraram a **eficácia da lei**, conforme vemos nas tabelas seguintes.

A Tabela 4.1 mostra que a despesa com pessoal não considerada para efeito da LRF correspondeu a 21% da RCL, em média, atingindo mais de 30% em dois Estados dos oito selecionados.

Tabela 4.1. Despesa com pessoal para efeito da lei de responsabilidade fiscal de oito Estados, em 2014						
Valores em R\$ 1.000,00 correntes.						
UF	Despesa bruta (liquidada)	Despesa considerada	Desp.não considerada	RCL (**)	Em percentual da RCL	
					Despesa considerada	Desp.não considerada
					A	B
SP	93.579.893	68.774.746	24.805.147	135.630.165	50,71%	18,3%
MG	36.536.271	21.448.249	15.088.022	47.644.235	45,02%	31,7%
RJ	33.842.617	19.936.477	13.906.140	46.045.518	43,30%	30,2%
RS*	21.556.699	15.494.529	6.062.170	28.633.466	54,11%	21,2%
PR	21.211.570	15.581.677	5.629.893	28.336.699	54,99%	19,9%
BA	17.928.187	14.289.346	3.638.841	25.870.525	55,23%	14,1%
PE	14.374.414	10.166.908	4.207.506	18.475.020	55,03%	22,8%
SC	12.080.778	10.265.207	1.815.571	17.835.207	57,56%	10,2%
					51,99%	21,03%
Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal - Despesa com pessoal consolidada dos Estados selecionados.						
(*) Deduzida da dupla contagem informada pela fonte.						
(**) RCL para efeito da LRF, também retirada dos demonstrativos citados.						

A bem da verdade deve ser dito que há algumas exclusões estabelecidas pela própria LRF, como a contribuição dos servidores e que, junto com IRRF sobre as remunerações dos mesmos servidores, são recursos que ficam em poder dos Estados. Por isso, sua exclusão pode ser feita da despesa com pessoal para que se chegue ao dispêndio efetivo pelos Estados.

Não dispondo desses dados para os demais Estados, tomamos como base o Estado do RS, que, com 21,2% de exclusão, está na média do conjunto dos oito Estados considerados. E, para isso, construímos a Tabela 4.2.

O comprometimento líquido com pessoal pela tabela citada foi de 67% da RCL, mas, segundo o Tribunal de Contas do Estado, foi de 53,6%.

Se 53,6% corresponde a um gasto efetivo de 67%, quando a despesa atingir 60%, ela estará, de fato, em 75% da RCL, como é demonstrado pela **regra de três** seguinte:

$$\text{Se } 53,6\% = 60\%$$

$$67\% = X$$

$$X = (67\% \times 60\%) / 53,6\% = 75\%.$$

Conforme já referido, sem discutir os aspectos jurídicos que levaram às interpretações dessas exclusões, a verdade é que elas tiraram a **eficácia da lei**, porque, se forem despendidos 75% em despesa com pessoal, os 25% que faltam para completar os 100% são insuficientes para suportar as outras despesas correntes (ODC), restando sem cobertura orçamentária os investimentos e o serviço da dívida. Com isso, o déficit é uma consequência inevitável.

Tabela 4.2. Despesa com pessoal para efeito da LRF em 2014, no RS		
Descrição	R\$ 1.000,00	RCL - %
Receita corrente deduzida do Fundeb	38.891.247	
(-) Transf. constitucionais e legais aos municípios	7.668.586	
(-) Receita de anulação de restos a pagar	432.051	
RCL (critério gerencial)	30.790.610	
(-) Contribuição dos servidores	1.343.434	
(-) IRRF dos servidores	1.647.909	
RCL para efeito da despesa com pessoal	27.799.267	100,0%
Despesa com pessoal		
Folha mais encargos sociais	21.611.467	
(-) Contribuição dos servidores	1.343.434	
(-) IRRF dos servidores	1.647.909	
Despesa com pessoal efetiva	18.620.124	67,0%
Comprometimento conforme Parecer Prévio do TCE-RS (Tabela 1.76, p.114)		53,6%
Diferença		13,4%
Total apurado por regra de três	75%	
Obs.: Foram retirados a contribuição dos servidores e o IRRF, por serem recursos que pertencem ao Estado.		

4.1. Despesas não computadas (§ 1.º do art. 19 da LRF)

Relatório de Gestão Fiscal permite fazer as seguintes exclusões da despesa com pessoal:

- indenização por demissão e incentivos à demissão voluntária;
- as despesas decorrentes de decisão judicial;
- despesas de exercícios anteriores;
- inativos e pensionistas com recursos vinculados;
- despesas de caráter indenizatório.

Dentre essas exclusões, merecem destaque as despesas de exercícios anteriores e as despesas com inativos e pensionistas com recursos vinculados.

Quanto às **despesas de exercícios anteriores**, deve ser destacado que elas não integram a despesa com pessoal no ano de sua competência, porque não foram lançadas, e também não são consideradas no exercício em que foram lançadas, porque não são de sua competência. Nessa condição muita despesa fica fora do cômputo da LRF, contribuindo para a formação dos déficits.

4.1.1. Inativos e pensionistas com recursos vinculados

A Tabela 4.3 mostra que nos oito principais Estados as exclusões de inativos e pensionistas com recursos vinculados atingiu a média de 69,2%, sendo que em dois deles praticamente 100% da despesa com inativos e pensionistas foi excluída do cômputo da despesa com pessoal para efeito da LRF.

Trata-se de um erro de interpretação do dispositivo, porque a despesa que deve ser excluída é somente aquela que não é onerosa para os tesouros estaduais. Essa é a orientação da Secretaria do Tesouro Nacional, na Nota n.º 1.097/2007 CCONT-STN, de 26/06/2007, que assim se expressa:

No inciso VI, excluem-se as despesas custeadas com recursos das Fontes provenientes da contribuição dos servidores para a previdência, da compensação entre os regimes de previdência, das receitas arrecadadas diretamente por fundo de previdência e seu superávit financeiro. A interpretação desse dispositivo está diretamente associada ao fato de que o cálculo dos limites deve-se considerar apenas a parte onerosa do regime próprio de previdência dos servidores públicos, ou seja, custeadas com recursos não previstos nos arts. 40 e 249 da Constituição

Tabela 4.3. Despesa com inativos e pensionistas excluída da despesa com pessoal para efeito da LRF				
Em R\$ 1.000,00 correntes.				
UFs por ordem decrescente da RCL		Despesas com inativos e pensionistas	Despesa com inat.e pensionistas excluída	Despesa excluída %
Ordem	UF			
1	SP	40.115.553	23.870.217	59,5%
2	MG	14.634.955	14.543.817	99,4%
3	RJ	13.179.770	13.142.320	99,7%
4	RS	11.019.771	4.506.400	40,9%
5	PR	6.524.352	5.090.329	78,0%
6	BA	4.989.500	3.402.968	68,2%
7	PE	5.514.220	4.049.194	73,4%
8	SC	4.147.334	1.427.124	34,4%
Despesa com inativos e pensionistas excluída (média)				69,2%
Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Estados relacionados.				

4.2. Vedações da LRF quanto à despesa com pessoal

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1o do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Os dispositivos do art. 21 da LRF nem sempre ou quase nunca são obedecidos. No Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, o governo que findou em 2014 concedeu reajustes semestrais a diversas categorias de servidores, a vigorarem em novembro de 2014 e, muitos deles, estendendo-se até 2018, em percentuais que devem chegar a mais do que o dobro do crescimento nominal da receita, até o ano citado, em condições normais.

Para isso, dispôs dos depósitos judiciais, com que honrou as parcelas de seu período, transferindo para o período governamental seguinte a despesa, mas não os

recursos para custeá-la, que foram praticamente esgotados. Do total sacado dos depósitos judiciais (não tributários) no RS, na ordem de R\$ 7,7 bilhões, somente no período governamental 2011-2014 foram sacados R\$ 5,7 bilhões, ou 74%. O atual governo, não tendo outras fontes para financiar o déficit, aumentou o limite de saque deles para 95% do saldo, tendo sacado R\$ 2 bilhões em 2015.

Foram criadas despesas permanentes para serem custeadas por recursos esgotáveis que se esgotaram, contrariando os artigos 15 a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

Na realidade, os reajustes não foram concedidos nos 180 dias antes de findar o governo – conforme dispõe o parágrafo único do art. 21 –, mas 720 dias antes. Porém, como eles foram parcelados, sua vigência iniciou antes dos últimos 180 dias, sendo que os maiores índices começaram sua vigência nos 60 dias finais do governo, grande parte estendendo-se para os quatro anos do período governamental seguinte.

Para evitar a repetição dessa situação, o governo do Estado do Rio Grande do Sul aprovou uma lei de responsabilidade fiscal estadual, a Lei Complementar n.º 14.836, de 14/01/2016, que introduziu algumas regras complementares à Lei federal 101/2000, que resumimos a seguir.

A despesa com pessoal deverá convergir para 60% da RCL. Uma vez atingida essa marca, deverá no ano seguinte igualar a despesa empenhada no exercício anterior, atualizada pelo IPCA. No ano subsequente, poderá ser atualizada pelo IPCA mais 25% da variação real da RCL do mesmo período. Em qualquer hipótese, não poderá superar 90% do crescimento da RCL nos períodos citados. Abre exceções, porém, a alterações decorrentes de leis federais, de ações judiciais e por recomposições de pessoal nas áreas de saúde, educação e segurança.

Estabeleceu que será nulo de pleno direito o ato que criar despesa com pessoal 180 dias antes de findar o governo ou, embora anterior (o ato), ele crie despesa para esse período e/ou para os exercícios seguintes.

A lei, no entanto, abre uma brecha, para manter a validade de ato decorrente de lei publicada antes da entrada em vigor da lei complementar estadual, onde estão enquadrados todos os reajustes concedidos pelo governo anterior, até 2018.

4.3. Retorno da despesa com pessoal ao limite

A evolução conjunta da despesa com pessoal e da RCL pode ser calculada pela seguinte equação:

$$P = DP/RCL$$

$$P_n = DP_o (1 + v)^n / RCL_o (1 + r)^n$$

$$P_n = p_o (1 + v)^n / (1 + r)^n$$

$$P_n = P_o \cdot [(1+v) / (1+r)]^n$$

Onde:

Po = Relação DP/RCL no início do ano 1 ou no ano zero.

DP = Despesa com pessoal e encargos sociais

RCL = Receita corrente líquida (gerencial)

'v = Taxa de crescimento anual da despesa com pessoal

'r = Taxa de crescimento real da RCL

'n = Número de períodos anuais considerados.

Substituindo as variáveis em alguns casos, temos:

$$'n = 1; v = 2,5\%; r = 3\%$$

$$P_1 = 70\% \cdot (1,025/1,03) = 69,7\%$$

$$'n = 5; v = 3\%; r = 4\%$$

$$P_5 = 70\% \cdot (1,03/1,04)^5 = 66,70\%$$

$$'n = 10; v = 4\%; r = 5\%$$

$$P_{10} = 70\% \cdot (1,04/1,05)^{10} = 63,6\%$$

A totalidade dos cálculos está na Tabela 4.4.

Tabela 4.4. Relação despesa com pessoal/RCL com base nas variáveis consideradas							
DP/RCL (p)		2014: p ₀ =	70%	Meta=	60%		
Anos	v=	2,5%	2,5%	2,5%	3,0%	3,0%	4,0%
n	r=	3,0%	4,0%	5,0%	4,0%	5,0%	5,0%
1		69,7%	69,0%	68,3%	69,3%	68,7%	69,3%
2		69,3%	68,0%	66,7%	68,7%	67,4%	68,7%
3		69,0%	67,0%	65,1%	68,0%	66,1%	68,0%
4		68,7%	66,0%	63,6%	67,3%	64,8%	67,4%
5		68,3%	65,1%	62,1%	66,7%	63,6%	66,7%
6		68,0%	64,2%	60,6%	66,1%	62,4%	66,1%
7		67,7%	63,2%	59,1%	65,4%	61,2%	65,5%
8		67,3%	62,3%	57,7%	64,8%	60,0%	64,8%
9		67,0%	61,4%	56,4%	64,2%	58,9%	64,2%
10		66,7%	60,5%	55,0%	63,6%	57,8%	63,6%

Fonte: Elaboração própria. Cálculos com base na fórmula abaixo:

$$p_{(n)} = p_0 (1+v)^n / (1+r)^n$$

v = Taxa de crescimento anual da despesa com pessoal.

r = Taxa de crescimento anual da RCL.

Estando a relação DP/RCL em 70%, para conduzi-la à meta de 60%, em dez anos, foram estabelecidas algumas hipóteses, conforme Tabela 4.4, acima, assim:

a) Crescimento da despesa com pessoal: 2,5%

Neste caso, a RCL crescendo 3%, não será atingida a meta; crescendo 4%, a meta só será atingida no 10.º ano; a RCL crescendo 5%, a meta será atingida entre o 6.º e o 7.º anos.

b) Crescimento da despesa com pessoal: 3%

Com esse crescimento da DP, não há atingimento da meta com 4% de crescimento da RCL e, se for de 5%, somente no oitavo ano.

c) Com crescimento da despesa com pessoal: 4%

Com esse crescimento da DP, não há atingimento da meta, nem com 5% de crescimento da RCL. Os resultados citados mostram como é difícil baixar a relação despesa com pessoal/RCL se não contivermos o crescimento da folha de pagamento, já que a receita tem seus limites de crescimento, conforme visto no capítulo 2.

5. PREVIDÊNCIA, O MAIOR PROBLEMA

A previdência social é o maior dos problemas de muitos Estados, que têm hoje um número de beneficiários em relação ao número de contribuintes muito além daquele que coloca o sistema em equilíbrio. Os Estados que não estão nessa condição, em pouco tempo estarão nela. Esse equilíbrio também não é alcançado pelo regime de capitalização, em decorrência da precocidade das aposentadorias, para o que necessitaria elevar a alíquota de contribuição a patamares insuportáveis, tanto para o servidor como para os Estados. A análise dessas causas e de outras é desenvolvida a seguir.

5.1. Despesa previdenciária dos Estados

A Tabela 5.1 mostra os quinze Estados da Federação com gastos previdenciários acima da média nacional, em 2014, de 17%, quando medidos em percentual da RCL. Nesses quinze Estados, a média de comprometimento líquido da RCL com previdência era de 18.4%, sendo de 35,2% no Estado do RS.

Para a apuração do déficit previdenciário é necessário considerar a contribuição patronal, que, segundo o art. 2.º da Lei 9.717/98, não pode ser menor que a contribuição do servidor nem mais do que o dobro dela. Por desconhecermos seu valor em cada Estado, deixamos de apurar o déficit, ficando com a **insuficiência de recursos** (déficit mais contribuição patronal), que é a obrigação dos Estados.

O § 1.º desse artigo estabelece que o Poder Público fica obrigado a complementar as eventuais diferenças do regime próprio. Isso quer dizer que a obrigação do Poder Público é com a diferença entre a despesa bruta e a contribuição dos servidores.

Tabela 5.1. Despesa previdenciária bruta e líquida dos Estados, em 2014							
Ordem decrescente de dispêndio bruto/RCL.				Estados acima da média.			
Em R\$ 1.000,00 correntes;							
Nº	UF	Despesa previdenciária	Contribuição servidores	Contrib./ despesa	Em percentual da RCL (*)		
					Despesa	Contrib.	Líquido (*)
1	RS	10.649.320	1.343.592	12,6%	35,2%	4,4%	30,7%
2	MG	13.977.894	1.820.991	13,0%	28,9%	3,8%	25,2%
3	RJ	13.160.316	1.751.667	13,3%	27,7%	3,7%	24,0%
4	SC	4.164.643	589.485	14,2%	22,5%	3,2%	19,3%
5	AL	1.317.080	188.411	14,3%	22,1%	3,2%	18,9%
6	PR	6.583.960	1.104.039	16,8%	22,3%	3,7%	18,5%
7	SE	1.469.212	306.246	20,8%	23,4%	4,9%	18,5%
8	PB	1.598.137	272.029	17,0%	19,9%	3,4%	16,5%
9	MS	1.681.440	328.168	19,5%	19,9%	3,9%	16,0%
10	PE	3.824.764	862.469	22,5%	19,8%	4,5%	15,3%
11	ES	2.089.559	259.260	12,4%	17,2%	2,1%	15,1%
12	SP	25.355.122	4.310.906	17,0%	18,1%	3,1%	15,0%
13	PI	1.230.136	260.800	21,2%	19,0%	4,0%	15,0%
14	RN	1.496.743	349.731	23,4%	18,4%	4,3%	14,1%
15	BA	4.973.340	1.181.968	23,8%	17,7%	4,2%	13,5%
Total 15 Estados		93.571.665	14.929.763	17,5%	22,1%	3,8%	18,4%
Total Estados		107.425.317	19.494.516	18,1%	17,0%	3,70%	13,30%
Fonte: RREOs dos Estados - 6º bimestre 2014.							
(*) Déficit mais contribuição patronal, que pode ser igual a dos servidores, até o dobro.							
(*) Conceito gerencial, utilizado neste trabalho.							

5.2. Sistema de repartição simples

Segundo a Portaria MPAS n.º 7.796, de 28/02/2000, regime de repartição simples “é aquele em que as contribuições pagas por todos os servidores, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em um determinado período, deverão ser suficientes para pagar os benefícios decorrentes dos eventos ocorridos nesse período”.

O Regime de repartição, ou regime de repartição simples, ou regime de caixa, trata de calcular as contribuições necessárias e suficientes a serem arrecadadas em determinado período de tempo, para atender, somente e tão somente, ao pagamento dos benefícios nesse mesmo período de tempo. Portanto, **não prevê a formação de reservas**, pois no método puro não há sobras.

O regime de repartição é também denominado de solidariedade entre as gerações, porque os servidores em atividade pagam os benefícios dos atuais aposentados, esperando que os futuros servidores lhe façam o mesmo.

É o regime utilizado pelas previdências públicas em quase todos os países do mundo. É chamado também de regime orçamentário, porque envolve as receitas e despesas do exercício corrente.

Apresenta uma enorme sensibilidade a variáveis demográficas (natalidade e longevidade), às taxas de desemprego e à informalidade das relações de trabalho, esta última tão marcante no Brasil. Apresenta um problema estrutural, que é o crescimento maior do número de beneficiários do que o de contribuintes. Por isso é que, segundo os mesmos autores, só deve ser utilizado nos sistemas que tenham alcançado um estado estacionário, onde a relação entre as despesas previstas e a massa de participantes se mantenha constante no tempo e apresente estabilidade.

Segundo esses autores, os efeitos da longevidade, cada vez mais crescentes, e o grau de generosidade na elevação do valor dos benefícios e nos critérios de sua concessão – carência, idade mínima, etc. – incidem diretamente nos custos previdenciários, podendo elevá-los a níveis críticos.

Por tudo o que foi referido, dá para ver que o sistema de repartição dos Estados só pode estar em desequilíbrio.

5.2.1. Equilíbrio no sistema de repartição simples

O sistema previdenciário no regime de repartição simples estará em equilíbrio quando as receitas de contribuição previdenciárias (R) forem iguais às despesas com aposentadorias e pensões (D).

$$\text{Então: } R = D$$

$$\text{Mas } R = C \times N \text{ e } D = A \times B$$

Onde:

C = Contribuição média do sistema

N = Número de contribuintes do sistema

A = Valor médio das aposentadorias e pensões

B = Número de beneficiários do sistema

Duas variáveis devem ser consideradas nessas equações: a **alíquota de contribuição previdenciária (c)** e a **taxa de reposição do sistema (a)**, A primeira mede a relação entre o valor médio das contribuições previdenciárias e o valor médio dos vencimentos e demais vantagens, e a segunda, o valor médio das aposentadorias e pensões e também o valor médio dos vencimentos e demais vantagens (V), assim:

$$c = C/V$$

$$'a = A/V$$

Então:

$$R = c.V.N$$

$$D = a.V.B$$

$$\text{Logo: } cVN = aVB$$

Como "V" aparece nos dois lados da equação, pode ser eliminado, ficando a equação, assim:

$$'cN = aB$$

De posse dessa equação e examinando cada uma das variáveis envolvidas, vemos quão difícil será o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, pelas seguintes razões:

Alíquota de contribuição previdenciária (c)

Para os Estados que adotam 11%, há alguma margem de aumento. No caso do RS, que já adota 13,25%, a margem de aumento é muito reduzida, porque o STF considera confisco salarial a contribuição do servidor acima de 14%.

Número de contribuintes do sistema (N)

O aumento do número de contribuintes do sistema pioraria para os Estados, que terão como encargo a totalidade da remuneração, que é muito maior.

Taxa de reposição do sistema (a)

Também chamada de taxa de substituição. Ela será reduzida com a introdução da **média** das remunerações para o cálculo do benefício, mas isso só será significativo para os que ingressaram a partir de janeiro de 2014. Atinge também, em menor dimensão, os que ingressaram antes e que não preenchem certas condições estabelecidas no art. 6.º da Emenda 41/2003 e na Emenda 47/2005, referidas no item 5.6. A aplicação da média será tratada adiante.

Número de beneficiários (B)

No número de beneficiários é que reside o maior problema, porque seu crescimento depende de fatores que não estão ao alcance do governo do momento, como os servidores nomeados em épocas passadas e que estão implementando direito aos benefícios, as alterações na legislação federal e fatores naturais, como o aumento da longevidade, o que é positivo.

Mas isso pode ser alterado, modificando-se as idades mínimas para as aposentadorias e modificando as regras das pensões por morte. Todo o tempo dilatado para a concessão do benefício tem efeito duplo na equação previdenciária,

porque aumenta o número de contribuintes, que contribuirão por mais tempo, e reduzem o número de beneficiários, que receberão por menos tempo, teoricamente.

5.2.2. O desequilíbrio do sistema

A alíquota convencional dos servidores é de 11%. Considerando a razão dois por um, atinge 33% de alíquota total. Se o servidor ganhasse sempre a mesma remuneração, seriam necessários três servidores em atividade para sustentar um inativo. Como o servidor ao se aposentar recebe cerca do dobro da remuneração do início da carreira, pode-se afirmar, com certeza, que o sistema só estará em equilíbrio com cinco servidores em atividade, no mínimo, para um aposentado ou pensionista.

No Estado do Rio Grande do Sul, para onde deverão se encaminhar os demais Estados, na ausência uma reforma previdenciária satisfatória, no final de 2015 havia 165.750 servidores ativos para 204.699 inativos e pensionistas, perfazendo uma relação de 0,8, cerca de seis vezes menor do que seria necessário. A alíquota foi aumentada para 13,25%. Poder-se-ia dizer que a alíquota total chega a quase 40%, com a inclusão da contribuição patronal, mas esta última é apenas escritural, porque constitui também obrigação do Poder Público.

5.3. Regime de capitalização

A adoção do regime de capitalização é uma boa medida para enfrentar o desequilíbrio decorrente do maior crescimento do número de beneficiários em relação ao de contribuintes, problema estrutural do sistema de repartição. Entretanto, se não houver alteração das **idades mínimas** para a obtenção do benefício, nunca será alcançado o equilíbrio atuarial. No final do período, terá sido formada apenas uma parcela do valor do benefício, em decorrência da precocidade das aposentadorias especiais e da permissividade das pensões. Ademais, o equilíbrio do sistema fica muito dependente da taxa real de juros da economia.

Para aferirmos a consistência das idades mínimas para aposentadorias estabelecidas na Constituição federal com a adoção do regime de capitalização, procedemos aos cálculos que fazem parte das Tabelas 5.6 a 5.8.1, que estão no final do capítulo. Nelas estão demonstrados os montantes acumulados ao longo do período laboral, de acordo com a atual alíquota de contribuição adotada no RS, na razão um por um no caso da capitalização (13,25% para o servidor e total, 26,50%) e a idade mínima estabelecida pela legislação vigente, considerando uma taxa de

juros real de 3% ao ano sobre o saldo do ano anterior e 50% dessa taxa para as contribuições efetuadas durante o ano.

Esse cálculo foi dividido em duas partes. A primeira referente ao período laboral, quando será formada a **poupança de cada servidor**, e a segunda, correspondente ao **período de fruição** dessa poupança, como benefício previdenciário.

O montante apurado no final do período laboral não pode ser obtido por funções matemáticas tabeladas, porque o valor das contribuições anuais, que seriam os termos da renda, são variáveis ao longo do tempo. Tal montante (M) é assim apurado:

$$M_n = M_{n-1} \times (1,03) + 0,265R (1,03)^{1/2}$$

Onde:

M = Montante no final de cada ano

R = Soma das remunerações mensais no ano

'n = Cada ano do período em causa

Esse montante no final do período laboral forma o **valor atual** de uma renda adiada para o período de fruição do benefício, correspondente à expectativa de vida no momento da aposentadoria. O termo dessa renda será o benefício anual, calculado pelo inverso da fórmula do valor atual da Matemática Financeira, conforme abaixo demonstrado.

$$p = A \cdot \frac{i(1+i)^n}{(1+i)^n - 1}$$

Onde:

A = Montante acumulado no final do período laboral e valor atual no início do período de fruição do benefício

'i = Taxa de juros, no caso, 3% ao ano

'n = anos de recebimento da renda, tendo em vista a expectativa de vida

'p = Termos da renda ou benefício anual

Os valores considerados estão em número índice em que o salário básico mensal seria 100, fazendo incidir sobre esse índice todas as variações decorrentes das treze folhas anuais e das vantagens funcionais de cada categoria considerada.

O valor calculado foi comparado com aquele a que o servidor teria direito, de acordo com a legislação vigente para os servidores que ingressaram a partir da vigência da Emenda Constitucional 41/2003, ou seja, 01/01/2004, que é a média das maiores contribuições apuradas em 80% do período.

O cálculo foi efetuado para os caso de um servidor do sexo masculino, uma servidora do sexo feminino, para um professor e para uma professora, três deles beneficiados por aposentadoria especial. A contribuição efetiva e necessária, calculada com base nas tabelas referidas, onde estão descritas as variáveis consideradas, consta da Tabela 5.5, inclusive o caso do professor do sexo masculino, cuja tabela analítica não foi anexada, por economia de espaço.

Observação: No caso da segurança pública, os servidores têm as mesmas prerrogativas para a aposentadoria dos professores (homem e mulher), com a agravante de que não é exigida idade mínima. Em nenhuma das hipóteses inclui-se a pensão por morte.

Em conclusão, podemos dizer que, sem aumentar as idades mínimas, o equilíbrio atuarial só se verifica com alíquotas altíssimas, insuportáveis para os servidores. Essa situação se verifica na segurança pública e na educação, especialmente quando o cargo é exercido por mulher, que tem dez anos a menos, tanto na contribuição como na idade.

5.3.1. Contribuições vigentes e necessárias

Pelo Gráfico 5.1, vemos que as atuais idades mínimas, considerando um plano de capitalização com juros de 3% ao ano, somente no caso do homem há contribuição total suficiente, assim mesmo sem considerar a pensão por morte, que não foi considerada para nenhum dos casos simulados. Nos casos considerados foram calculadas as contribuições totais, que podem se repartidas com o servidor, na razão dois por um ou um por um.

Para a funcionária, a contribuição total necessária seria de 41,6%, sendo 40,1% para o professor e 59% para a professora. Isso atesta a total impossibilidade de manutenção de qualquer sistema previdenciário equilibrado tendo como base as atuais idades mínimas para fruição do benefício.

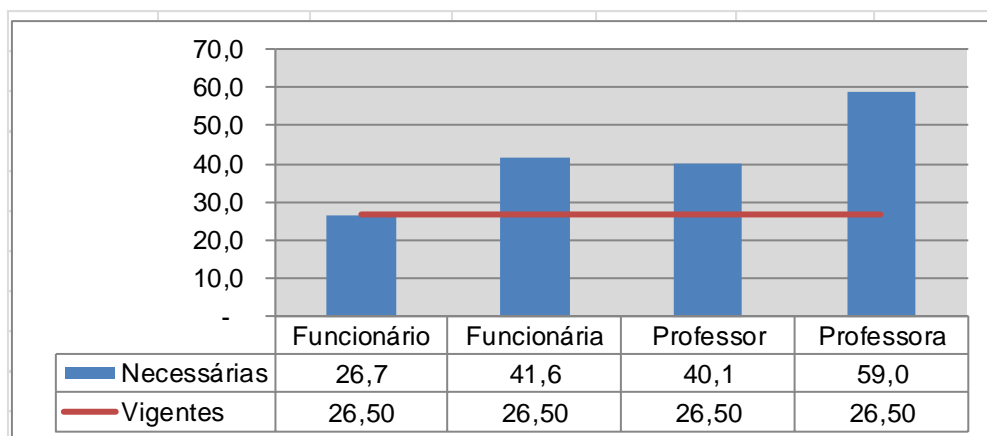


Gráfico 5.1 Comparativo entre contribuições vigentes e necessárias num regime de capitalização, como as atuais condições de idade mínima, no RS

Fonte: Tabelas 5.6 a 5.8, no final do capítulo.

5.4. Aposentadorias especiais

A precocidade das aposentadorias constitui o principal fator do alto gasto previdenciário. No Estado do Rio Grande do Sul, em torno de 87% dos servidores aposentam-se com cinco ou dez anos a menos, em relação ao tempo de contribuição exigido para o homem em condições normais, que é de 35 anos. No resto do País não é tão diferente, porque a matéria é regulada pela Constituição Federal e a natureza dos serviços é semelhante.

Os professores da educação básica, que representam mais da metade dos servidores, a idade mínima é de 50 anos e o tempo de contribuição é de 25 anos para as mulheres e de 30 para os homens. Mas há uma predominância de mulheres. Segundo o Ministério da Educação, 81% dos professores no Brasil, em média, são do sexo feminino, percentual esse que atinge 87% no Estado do RS.

Na segurança pública, as aposentadorias também são de 25 e 30 anos de serviço, respectivamente. Como a segurança segue a legislação dos militares, que não foram atingidos por nenhuma reforma, ainda permanece tempo de serviço em vez de tempo de contribuição. A única exigência é que tenham 2/3 do tempo nas atividades-fins. Só que existe um agravante: não há exigência de idade mínima. Os servidores da segurança representam mais de 22% do total no RS. Somando educação e segurança, chega-se a um total de 73%. Dos restantes 27% pode-se dizer que a metade é formada por mulheres. Com isso, atinge-se aproximadamente 87% dos servidores beneficiados por aposentadorias especiais (Tabela 5.2).

Tabela 5.2. Servidores ativos da Administração Direta contemplados com aposentadorias especiais, no Estado do RS			
ÓRGÃOS	NÚMERO DE SERVIDORES	%	IDADE MÍNIMA
SEGURANÇA	37.750	22,6%	SEM
BRIGADA MILITAR (*)	26.666	16,0%	
DEMAIS	11.084	6,6%	
EDUCAÇÃO (**)	84.364	50,6%	50
SOMA	122.114	73,2%	
MULHERES		13,4%	55
SUBTOTAL		87,0%	
ADM.DIRETA	166.767	100,0%	

Fonte: Boletim de pessoal da Sec. Fazenda do Estado do RS, 31/12/2012.
 (*) Coronéis: 21 na ativa e 476 na reserva (96%). (ZH, 17/7/2015, p.10)
 (**) Exceto os contratados (fonte: Abreu, Mariza, Boa Escola para todos, p.30).

Uma situação por demais alarmante, que ocorre no Estado do RS e talvez ocorra de alguma forma nos demais Estados, é o caso dos coronéis da Brigada Militar (Polícia Militar), em que de um total de 497, apenas 21 estão na ativa e 476 na reserva (aposentados). Esses últimos correspondem a 96% do total. Isso não tem um grande significado orçamentariamente, mas é emblemático, no tocante à precocidade das aposentadorias.

5.5. Idade mínima para aposentadorias em outros países

A aposentadoria no Brasil é muito precoce. Para isso, basta comparar com alguns países do primeiro mundo e emergentes. Na amostra considerada, em quase todos os países, estão sendo exigidas as mesmas idades mínimas, tanto para homens como para mulheres e, nos países onde a mulher se aposenta com menos idade, como Chile e Argentina, a idade mínima é de sessenta anos (Tabela 5.3).

O argumento de que a expectativa de vida na maioria dos países citados é muito maior que a nossa não procede, porque ela não supera dois a três anos, quando considerada no momento da aposentadoria, o que interessa no caso.

Tabela 5.3. Idade mínima para aposentadoria em alguns países selecionados		
Países	Homens	Mulheres
Estados Unidos	67	67
Dinamarca	67	67
Espanha	65	65
Islândia	67	67
Noruega	67	67
Portugal	65	65
México	65	65
Argentina	65	60
Chile	65	60

Fonte: Giambiagi, Fabio. Reforma da Previdência, p.189.

A propósito, deve ser feita uma separação entre expectativa e vida ao nascer e no momento da aposentadoria. A primeira delas é bem menor, porque estão pela frente diversas causas de morte que, ao ser alcançado o momento da aposentadoria, já não existem mais ou estão reduzidas, tais como mortalidade infantil, acidentes de trânsito e certas doenças mais comuns da meia-idade.

5.6. Média para o cálculo do benefício

Um dos fatores impeditivos da redução dos gastos previdenciários é a integralidade no valor inicial das aposentadorias e a paridade com os ativos na atualização periódica dos benefícios.

As últimas reformas estabeleceram a média de 80% das maiores remunerações corrigidas, de 1994 para cá ou do início do período laboral, quando este for posterior.

Ocorre que a Emenda n.º 41, de 2003 (art. 6.º), estabeleceu que aqueles que no momento da aposentadoria tivessem 20 anos de serviço público, dez na carreira e cinco no cargo, poderiam ser beneficiados pela integralidade e a paridade. Da mesma forma, a Emenda n.º 47, de 2005, estabeleceu outras condições que mantêm os benefícios citados.

Então, só terão a apuração do seu benefício pela média os que ingressarem no serviço público a partir de 01/01/2004 e os que, tendo entrado antes, não atenderem às condições estabelecidas pelas emendas citadas.

Para calcular o grau de **reposição ou substituição**, que é a relação entre o benefício inicial da aposentadoria e o valor da última remuneração do período

laboral, adotando o critério da média, construímos a Tabela 5.4. Ela parte de um salário mensal de 100, em relativos, calculando as treze remunerações anuais, com vantagens temporais normais e promoções, o que eleva o salário mensal do último ano (35.º) para R\$ 189,60.

A tabela citada mostra que no final de 35 anos um servidor que tenha obtido as promoções normais da carreira, sem gratificações, vai ter um provento de aposentadoria equivalente a 80% da remuneração do último ano. Esse número apresenta algumas variações para os casos da mulher e do professor, mas se situa em torno desse patamar. Os reajustes futuros dos benefícios devem ser feitos na forma de lei, ou seja, com base no art. 15 da Lei 10.887/2004.

Apuração do valor médio do benefício e taxa de reposição

O valor do benefício variará conforme seja o período de apuração da média expresso na Tabela 5.4; é calculado pelas equações seguintes:

$$Sa_1 = \sum_{i=1}^N X_i$$

$$Sa_2 = \sum_{i=1}^N X_i - X_1$$

$$Sa_3 = \sum_{i=1}^N X_i - (X_1 + X_2)$$

$$Sa_4 = \sum_{i=1}^N X_i - (X_1 + X_2 + X_3)$$

$$Sa_j = \sum_{i=1}^N X_i - (X_1 + X_2 + \dots + X_{j-1})$$

$$Sa_j = \sum_{i=1}^N X_i - \sum_{j=1}^{j-1} X_i$$

$$Sa_j = \sum_{i=j}^N X_i$$

$$B_j = \left(\sum_{i=j}^N X_i \right) / j$$

Onde:

B_j = Benefício do período de apuração da média “j”

X_i = Remunerações anuais, do período 1 ao “n”

“j = períodos de cômputo da média para efeito de aposentadoria, decrescente de “n” a 1

N = Número e anos de contribuição

A taxa de reposição (razão entre o valor do benefício e o da última remuneração) em função do período de tempo adotado para o cômputo da média é dado pela fórmula abaixo.

$$Gr = B_j / UR$$

Onde:

Gr = Taxa de reposição do sistema

UR = Última remuneração anual

Nota: No desenvolvimento das equações acima contei com colaboração da Professora Carolina Brito Carvalho dos Santos, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com cursos de doutorado e pós doutorado em Física.

A média é o que dá o caráter atuarial às aposentadorias, principalmente quando o servidor recebe os maiores aumentos salariais no final da carreira, como a ascensão a um novo cargo ou o recebimento de gratificação. Nesses casos, a integralidade dá origem a provento muito superior àquele a que faria jus pelas contribuições ao longo da carreira laboral. Daí a necessidade da implantação imediata da média, sob pena de ainda levar mais de duas décadas para cumprir adequadamente o equilíbrio financeiro e atuarial de que trata o art. 40 da Constituição federal.

Tabela 5.4. Valor do benefício e grau de reposição, conforme o período de apuração do						
salário de contribuição médio						
Servidor público hipotético do sexo masculino com as vantagens temporais normais.						
Anos contrib.	Salário em relativos		Salário acumulado	Per.apur. média	Valor do benefício	Taxa de reposição
i	mensal	anual	Sa _j	j	B=Sa _j /j	B/UR (*)
i	Xi		Sa _j	j	B=Sa _j /j	B/UR (*)
1	100,00	1.300,00	65.282,10	35	1.865,20	75,7%
2	100,00	1.300,00	63.982,10	34	1.881,83	76,3%
3	100,00	1.300,00	62.682,10	33	1.899,46	77,1%
4	103,00	1.339,00	61.382,10	32	1.918,19	77,8%
5	103,00	1.339,00	60.043,10	31	1.936,87	78,6%
6	103,00	1.339,00	58.704,10	30	1.956,80	79,4%
7	111,30	1.446,90	57.365,10	29	1.978,11	80,3%
8	111,30	1.446,90	55.918,20	28	1.997,08	81,0%
9	111,30	1.446,90	54.471,30	27	2.017,46	81,9%
10	114,45	1.487,85	53.024,40	26	2.039,40	82,7%
11	114,45	1.487,85	51.536,55	25	2.061,46	83,6%
12	114,45	1.487,85	50.048,70	24	2.085,36	84,6%
13	123,20	1.601,60	48.560,85	23	2.111,34	85,7%
14	123,20	1.601,60	46.959,25	22	2.134,51	86,6%
15	123,20	1.601,60	45.357,65	21	2.159,89	87,6%
16	143,00	1.859,00	43.756,05	20	2.187,80	88,8%
17	143,00	1.859,00	41.897,05	19	2.205,11	89,5%
18	143,00	1.859,00	40.038,05	18	2.224,34	90,2%
19	152,95	1.988,35	38.179,05	17	2.245,83	91,1%
20	152,95	1.988,35	36.190,70	16	2.261,92	91,8%
21	152,95	1.988,35	34.202,35	15	2.280,16	92,5%
22	156,40	2.033,20	32.214,00	14	2.301,00	93,4%
23	156,40	2.033,20	30.180,80	13	2.321,60	94,2%
24	156,40	2.033,20	28.147,60	12	2.345,63	95,2%
25	166,80	2.168,40	26.114,40	11	2.374,04	96,3%
26	178,80	2.324,40	23.946,00	10	2.394,60	97,2%
27	178,80	2.324,40	21.621,60	9	2.402,40	97,5%
28	182,40	2.371,20	19.297,20	8	2.412,15	97,9%
29	182,40	2.371,20	16.926,00	7	2.418,00	98,1%
30	182,40	2.371,20	14.554,80	6	2.425,80	98,4%
31	186,00	2.418,00	12.183,60	5	2.436,72	98,9%
32	186,00	2.418,00	9.765,60	4	2.441,40	99,1%
33	186,00	2.418,00	7.347,60	3	2.449,20	99,4%
34	189,60	2.464,80	4.929,60	2	2.464,80	100,0%
35	189,60	2.464,80	2.464,80	1	2.464,80	100,0%
$\sum X_i$		65.282,10				

Fonte: Elaboração própria. (*) UR: Última remuneração anual: R\$ 2.464,80.

5.7. Pensão por morte

As atuais regras da pensão por morte é outro fator que dificulta o equilíbrio financeiro dos Estados, pelos altos gastos gerados por elas.

As demonstrações financeiras geralmente trazem somados os dispêndios com aposentadorias e pensões, o que torna difícil saber quais os gastos deste último item. A Tabela 5.5 traz os quantitativos relativos ao RPPS dos Estados, onde se constata que, em 2013, o número de pensionistas representava 26% do total dos beneficiários. No caso do Estado do RS, nesse mesmo ano, segundo dados do Parecer Prévio do Tribunal de Contas, Tab. 1.76, p.118, a despesa com pensionistas correspondia a 21,6% dos gastos previdenciários. Segundo do Boletim de Pessoal da Secretaria da Fazenda do RS, a quantidade de pensionistas correspondia a 24,2% dos beneficiários. Então, dá para acreditar que o dispêndio com pensões representa em torno de uma quarta parte daquele feito com previdência.

Descrição	Estados	%
Aposentados	1.810.902	74%
Pensionistas	635.806	26%
Total	2.446.708	100%

Fonte: CGEEI/DRPSP/SPS/MPS - CADPREV-Demonstrativo Previdenciário.

O Brasil despende com pensão por morte 3,2% do PIB, enquanto nos países da OCDE (ricos) tal proporção é de 0,8% e nos países com estruturas demográficas semelhantes às do Brasil é de apenas 0,2% (*Revista Conjuntura Econômica* (FGV, de novembro de 2009, p.9).

A pensão é um benefício de natureza substitutiva (para manter as necessidades dos dependentes), não devendo, por isso, propiciar a elevação dos ganhos *per capita*. O pagamento de valor integral quando a família fica reduzida de um membro conduz a isso. Também ocorre isso na reversão em favor dos demais pensionistas, quando cessa o direito de um dos beneficiários (MPS, *Debates*, 2009, p. 25 a 27).

No Direito Comparado internacional é usual que o direito à pensão seja condicionado ao cumprimento de determinada idade mínima, incapacidade de subsistir por conta própria e existência de filhos menores a cargo do beneficiário.

Quanto ao valor recomendado para a pensão, é metade do valor do benefício recebido pelo aposentado falecido e, no caso de orfandade, cada filho recebe um quarto (MPS, *Debates*, 2009, p. 25 a 27).

No Brasil a pensão por morte tem as seguintes características:

- Caráter vitalício
 - Independe da situação econômica do beneficiário
 - Não se condiciona a qualquer limite de idade
 - Pode ser acumulada com qualquer outro benefício previdenciário ou rendimento
- Corresponde a 100% do benefício do aposentado ou do valor do salário de contribuição até o teto do RGPS, mais 70% do excedente (MPS, *Debates*, 2009, p. 25 a 27).

Nem mesmo o teto constitucional é respeitado em muitos casos. Há servidores que acumulam altas remunerações ou proventos com altas pensões.

A pensão por morte é disciplinada pelo § 7.º do art. 40 da CF, que precisa ser alterado. A Lei federal n.º 13.135/2015, que introduziu várias modificações nas regras do Regime Geral, não pode modificar o dispositivo constitucional para sua aplicação ao serviço público.

Tabela 5.6. Fluxo financeiro de capitalização (Servidor homem)						
Alíquota de contribuição total				26,50%		
Taxa de juros líquida				3%		
Idade no momento da aposentadoria				60 anos		
Tempo de contribuição				35 anos		
Sobrevida no momento da aposentadoria				19 anos		
IDADE	Anos cont./fruição	Salário em relativos		Contrib. anual	Valor Benefício	Saldo
		mensal	anual			
26	1	100,00	1.300,00	344,50		349,63
27	2	100,00	1.300,00	344,50		709,75
28	3	100,00	1.300,00	344,50		1.080,67
29	4	103,00	1.339,00	354,84		1.473,21
30	5	103,00	1.339,00	354,84		1.877,52
31	6	108,15	1.405,95	372,58		2.311,97
32	7	111,30	1.446,90	383,43		2.770,47
33	8	111,30	1.446,90	383,43		3.242,72
34	9	111,30	1.446,90	383,43		3.729,14
35	10	114,45	1.487,85	394,28		4.241,16
36	11	119,90	1.558,70	413,06		4.787,60
37	12	119,90	1.558,70	413,06		5.350,44
38	13	123,20	1.601,60	424,42		5.941,69
39	14	123,20	1.601,60	424,42		6.550,69
40	15	123,20	1.601,60	424,42		7.177,95
41	16	149,50	1.943,50	515,03		7.915,99
42	17	149,50	1.943,50	515,03		8.676,16
43	18	149,50	1.943,50	515,03		9.459,14
44	19	152,95	1.988,35	526,91		10.277,68
45	20	152,95	1.988,35	526,91		11.120,76
46	21	159,60	2.074,80	549,82		12.012,39
47	22	163,20	2.121,60	562,22		12.943,36
48	23	163,20	2.121,60	562,22		13.902,26
49	24	163,20	2.121,60	562,22		14.889,92
50	25	166,80	2.168,40	574,63		15.919,80
51	26	178,80	2.324,40	615,97		17.022,53
52	27	178,80	2.324,40	615,97		18.158,34
53	28	182,40	2.371,20	628,37		19.340,82
54	29	182,40	2.371,20	628,37		20.558,77
55	30	182,40	2.371,20	628,37		21.813,25
56	31	186,00	2.418,00	640,77		23.117,96
57	32	186,00	2.418,00	640,77		24.461,81
58	33	186,00	2.418,00	640,77		25.845,98
59	34	186,00	2.418,00	640,77		27.271,67
60	35	186,00	2.418,00	640,77		28.740,13
61	1				2.006,46	27.595,87
62	2				2.006,46	26.417,29
63	3				2.006,46	25.203,35
64	4				2.006,46	23.952,99
65	5				2.006,46	22.665,12
66	6				2.006,46	21.338,61
67	7				2.006,46	19.972,31
68	8				2.006,46	18.565,02
69	9				2.006,46	17.115,51
70	10				2.006,46	15.622,51
71	11				2.006,46	14.084,73
72	12				2.006,46	12.500,81
73	13				2.006,46	10.869,38
74	14				2.006,46	9.189,00
75	15				2.006,46	7.458,21
76	16				2.006,46	5.675,49
77	17				2.006,46	3.839,30
78	18				2.006,46	1.948,02
79	19				2.006,46	(0,00)
1. Valor atual da renda (termo anual)						2.006,46
2. Média de 80% maiores salários de contribuição						2.020,41
Relação 1/2						99,3%
Alíquota total de contribuição necessária						26,7%
Nota Não está incluída a pensão e outros aspectos de natureza atuarial.						

Tabela 5.7. Fluxo financeiro de capitalização (servidora mulher)						
Aliquota de contribuição total				26,50%		
Taxa de juros líquida				3%		
Idade no momento da aposentadoria				55 anos		
Tempo de contribuição				30 anos		
Sobrevida no momento da aposentadoria				26 anos		
IDADE	Anos cont./fruição	Salário em relativos		Contrib. anual	Valor Benefício	Saldo
		mensal	anual			
26	1	100,00	1.300,00	344,50		349,63
27	2	100,00	1.300,00	344,50		709,75
28	3	100,00	1.300,00	344,50		1.080,67
29	4	103,00	1.339,00	354,84		1.473,21
30	5	103,00	1.339,00	354,84		1.877,52
31	6	108,15	1.405,95	372,58		2.311,97
32	7	111,30	1.446,90	383,43		2.770,47
33	8	111,30	1.446,90	383,43		3.242,72
34	9	111,30	1.446,90	383,43		3.729,14
35	10	114,45	1.487,85	394,28		4.241,16
36	11	119,90	1.558,70	413,06		4.787,60
37	12	119,90	1.558,70	413,06		5.350,44
38	13	123,20	1.601,60	424,42		5.941,69
39	14	123,20	1.601,60	424,42		6.550,69
40	15	123,20	1.601,60	424,42		7.177,95
41	16	149,50	1.943,50	515,03		7.915,99
42	17	149,50	1.943,50	515,03		8.676,16
43	18	149,50	1.943,50	515,03		9.459,14
44	19	152,95	1.988,35	526,91		10.277,68
45	20	152,95	1.988,35	526,91		11.120,76
46	21	159,60	2.074,80	549,82		12.012,39
47	22	163,20	2.121,60	562,22		12.943,36
48	23	163,20	2.121,60	562,22		13.902,26
49	24	163,20	2.121,60	562,22		14.889,92
50	25	166,80	2.168,40	574,63		15.919,80
51	26	178,80	2.324,40	615,97		17.022,53
52	27	178,80	2.324,40	615,97		18.158,34
53	28	182,40	2.371,20	628,37		19.340,82
54	29	182,40	2.371,20	628,37		20.558,77
55	30	182,40	2.371,20	628,37		21.813,25
56	1				1.220,20	21.247,45
57	2				1.220,20	20.664,68
58	3				1.220,20	20.064,43
59	4				1.220,20	19.446,16
60	5				1.220,20	18.809,35
61	6				1.220,20	18.153,44
62	7				1.220,20	17.477,84
63	8				1.220,20	16.781,98
64	9				1.220,20	16.065,25
65	10				1.220,20	15.327,01
66	11				1.220,20	14.566,62
67	12				1.220,20	13.783,42
68	13				1.220,20	12.976,73
69	14				1.220,20	12.145,84
70	15				1.220,20	11.290,02
71	16				1.220,20	10.408,52
72	17				1.220,20	9.500,58
73	18				1.220,20	8.565,40
74	19				1.220,20	7.602,17
75	20				1.220,20	6.610,04
76	21				1.220,20	5.588,14
77	22				1.220,20	4.535,59
78	23				1.220,20	3.451,46
79	24				1.220,20	2.334,81
80	25				1.220,20	1.184,66
81	26				1.220,20	0,00
1. Valor atual da renda (termo anual)						1.220,20
2. Média de 80% maiores salários de contribuição						1.913,68
Relação 1/2						63,8%
Aliquota total de contribuição necessária						41,6%
Nota Não está incluída a pensão e outros aspectos de natureza atuarial.						

Tabela 5.7.1 - Servidora pública do RS (mulher)						
Cálculo da contribuição mínima necessária				Alíquota:	41,60%	
IDADE	Anos cont./fruição	Salário em relativos		Contrib. anual	Valor Benefício	Saldo
		mensal	anual			
26	1	100,00	1.300,00	540,80		548,85
27	2	100,00	1.300,00	540,80		1.114,17
28	3	100,00	1.300,00	540,80		1.696,45
29	4	103,00	1.339,00	557,02		2.312,66
30	5	103,00	1.339,00	557,02		2.947,36
31	6	108,15	1.405,95	584,88		3.629,36
32	7	111,30	1.446,90	601,91		4.349,11
33	8	111,30	1.446,90	601,91		5.090,46
34	9	111,30	1.446,90	601,91		5.854,04
35	10	114,45	1.487,85	618,95		6.657,83
36	11	119,90	1.558,70	648,42		7.515,64
37	12	119,90	1.558,70	648,42		8.399,18
38	13	123,20	1.601,60	666,27		9.327,34
39	14	123,20	1.601,60	666,27		10.283,34
40	15	123,20	1.601,60	666,27		11.268,03
41	16	149,50	1.943,50	808,50		12.426,61
42	17	149,50	1.943,50	808,50		13.619,94
43	18	149,50	1.943,50	808,50		14.849,07
44	19	152,95	1.988,35	827,15		16.134,01
45	20	152,95	1.988,35	827,15		17.457,50
46	21	159,60	2.074,80	863,12		18.857,19
47	22	163,20	2.121,60	882,59		20.318,64
48	23	163,20	2.121,60	882,59		21.823,92
49	24	163,20	2.121,60	882,59		23.374,37
50	25	166,80	2.168,40	902,05		24.991,08
51	26	178,80	2.324,40	966,95		26.722,16
52	27	178,80	2.324,40	966,95		28.505,17
53	28	182,40	2.371,20	986,42		30.361,44
54	29	182,40	2.371,20	986,42		32.273,38
55	30	182,40	2.371,20	986,42		34.242,69
56	1				1.915,48	33.354,50
57	2				1.915,48	32.439,65
58	3				1.915,48	31.497,36
59	4				1.915,48	30.526,81
60	5				1.915,48	29.527,13
61	6				1.915,48	28.497,47
62	7				1.915,48	27.436,92
63	8				1.915,48	26.344,55
64	9				1.915,48	25.219,41
65	10				1.915,48	24.060,51
66	11				1.915,48	22.866,85
67	12				1.915,48	21.637,38
68	13				1.915,48	20.371,02
69	14				1.915,48	19.066,67
70	15				1.915,48	17.723,19
71	16				1.915,48	16.339,41
72	17				1.915,48	14.914,12
73	18				1.915,48	13.446,06
74	19				1.915,48	11.933,97
75	20				1.915,48	10.376,51
76	21				1.915,48	8.772,33
77	22				1.915,48	7.120,02
78	23				1.915,48	5.418,14
79	24				1.915,48	3.665,21
80	25				1.915,48	1.859,69
81	26				1.915,48	(0,00)
1.Prestação anual pelo Valor atual da Mat.Financeira (26 anos)						1.915,48
2.Média de 80% maiores salários de contribuição						1.913,68
Relação 1/2 com taxa 3% ao ano						100,1%
Nota Não está incluída a pensão e outros aspectos de natureza atuarial.						

Tabela 5.8. Fluxo financeiro de capitalização (professora)						
Alíquota de contribuição total				26,50%		
Taxa de juros líquida				3%		
Idade no momento da aposentadoria				50 anos		
Tempo de contribuição				25 anos		
Sobrevida no momento da aposentadoria				30 anos		
IDADE	Anos cont./fruição	Salário em relativos		Contrib. anual	Valor Benefício	Saldo
		mensal	anual			
26	1	100,00	1.300,00	344,50		349,63
27	2	100,00	1.300,00	344,50		709,75
28	3	100,00	1.300,00	344,50		1.080,67
29	4	105,00	1.365,00	361,73		1.480,20
30	5	105,00	1.365,00	361,73		1.891,72
31	6	105,00	1.365,00	361,73		2.315,58
32	7	121,00	1.573,00	416,85		2.808,10
33	8	121,00	1.573,00	416,85		3.315,39
34	9	121,00	1.573,00	416,85		3.837,91
35	10	126,50	1.644,50	435,79		4.395,32
36	11	126,50	1.644,50	435,79		4.969,46
37	12	126,50	1.644,50	435,79		5.560,83
38	13	144,00	1.872,00	496,08		6.231,12
39	14	144,00	1.872,00	496,08		6.921,52
40	15	144,00	1.872,00	496,08		7.632,63
41	16	150,00	1.950,00	516,75		8.386,06
42	17	150,00	1.950,00	516,75		9.162,08
43	18	150,00	1.950,00	516,75		9.961,39
44	19	169,00	2.197,00	582,21		10.851,10
45	20	169,00	2.197,00	582,21		11.767,51
46	21	169,00	2.197,00	582,21		12.711,41
47	22	175,50	2.281,50	604,60		13.706,35
48	23	175,50	2.281,50	604,60		14.731,14
49	24	175,50	2.281,50	604,60		15.786,67
50	25	196,00	2.548,00	675,22		16.945,55
51	1				864,55	16.589,36
52	2				864,55	16.222,50
53	3				864,55	15.844,62
54	4				864,55	15.455,41
55	5				864,55	15.054,52
56	6				864,55	14.641,61
57	7				864,55	14.216,31
58	8				864,55	13.778,25
59	9				864,55	13.327,05
60	10				864,55	12.862,31
61	11				864,55	12.383,63
62	12				864,55	11.890,59
63	13				864,55	11.382,76
64	14				864,55	10.859,69
65	15				864,55	10.320,93
66	16				864,55	9.766,01
67	17				864,55	9.194,44
68	18				864,55	8.605,73
69	19				864,55	7.999,35
70	20				864,55	7.374,78
71	21				864,55	6.731,47
72	22				864,55	6.068,87
73	23				864,55	5.386,39
74	24				864,55	4.683,43
75	25				864,55	3.959,38
76	26				864,55	3.213,61
77	27				864,55	2.445,47
78	28				864,55	1.654,29
79	29				864,55	839,37
80	30				864,55	(0,00)
1. Valor atual da renda (termo anual)						864,55
2. Média de 80% maiores salários de contribuição						1.923,35
Relação 1/2						45,0%
Alíquota total de contribuição necessária						59,0%
Nota Não está incluída a pensão e outros aspectos de natureza atuarial.						

Tabela 5.8.1. Professora pública do RS (mulher)							
Cálculo da contribuição mínima necessária				Alíquota:		59%	
IDADE	Anos cont./fruição	Salário em relativos		Contrib. anual	Valor Benefício	Saldo	
		mensal	anual				
26	1	100,00	1.300,00	767,00		778,42	
27	2	100,00	1.300,00	767,00		1.580,19	
28	3	100,00	1.300,00	767,00		2.406,02	
29	4	105,00	1.365,00	805,35		3.295,54	
30	5	105,00	1.365,00	805,35		4.211,75	
31	6	105,00	1.365,00	805,35		5.155,44	
32	7	121,00	1.573,00	928,07		6.251,99	
33	8	121,00	1.573,00	928,07		7.381,44	
34	9	121,00	1.573,00	928,07		8.544,77	
35	10	126,50	1.644,50	970,26		9.785,82	
36	11	126,50	1.644,50	970,26		11.064,09	
37	12	126,50	1.644,50	970,26		12.380,72	
38	13	144,00	1.872,00	1.104,48		13.873,06	
39	14	144,00	1.872,00	1.104,48		15.410,18	
40	15	144,00	1.872,00	1.104,48		16.993,41	
41	16	150,00	1.950,00	1.150,50		18.670,84	
42	17	150,00	1.950,00	1.150,50		20.398,60	
43	18	150,00	1.950,00	1.150,50		22.178,18	
44	19	169,00	2.197,00	1.296,23		24.159,06	
45	20	169,00	2.197,00	1.296,23		26.199,36	
46	21	169,00	2.197,00	1.296,23		28.300,87	
47	22	175,50	2.281,50	1.346,09		30.516,02	
48	23	175,50	2.281,50	1.346,09		32.797,63	
49	24	175,50	2.281,50	1.346,09		35.147,69	
50	25	196,00	2.548,00	1.503,32		37.727,82	
51	1				1.924,85	36.934,81	
52	2				1.924,85	36.118,01	
53	3				1.924,85	35.276,70	
54	4				1.924,85	34.410,16	
55	5				1.924,85	33.517,62	
56	6				1.924,85	32.598,30	
57	7				1.924,85	31.651,41	
58	8				1.924,85	30.676,10	
59	9				1.924,85	29.671,54	
60	10				1.924,85	28.636,84	
61	11				1.924,85	27.571,10	
62	12				1.924,85	26.473,39	
63	13				1.924,85	25.342,74	
64	14				1.924,85	24.178,18	
65	15				1.924,85	22.978,68	
66	16				1.924,85	21.743,20	
67	17				1.924,85	20.470,65	
68	18				1.924,85	19.159,92	
69	19				1.924,85	17.809,87	
70	20				1.924,85	16.419,32	
71	21				1.924,85	14.987,06	
72	22				1.924,85	13.511,82	
73	23				1.924,85	11.992,33	
74	24				1.924,85	10.427,26	
75	25				1.924,85	8.815,23	
76	26				1.924,85	7.154,84	
77	27				1.924,85	5.444,64	
78	28				1.924,85	3.683,13	
79	29				1.924,85	1.868,78	
80	30				1.924,85	0,00	
1.Prestação anual pelo Valor atual da Mat.Financeira (30 anos)						1.924,85	
2.Média de 80% maiores salários de contribuição						1.923,35	
Relação 1/2 com taxa 3% ao ano						100,1%	
Nota Não está incluída a pensão e outros aspectos de natureza atuarial.							

6. OUTROS FATORES DE DESEQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO

Os fatores que provocam o desequilíbrio orçamentário dos Estados são vários. A exiguidade do espaço, no entanto, não permite abordar todos. Por isso, é feita referência apenas a alguns deles, acompanhada de uma análise reduzida. Esses principais fatores estão englobados nos seguintes itens:

- despesas impostas aos Estados
- vantagens funcionais incompatíveis com o crescimento da receita
- dívida pública

A seguir um comentário sucinto sobre cada um dos itens citados.

6.1. Despesas impostas aos Estados

A Constituição de 1988, além do regime jurídico único, que propiciou grande crescimento da despesa com pessoal, estabeleceu a **pensão integral**, em que o valor do benefício passou a ser igual ao da aposentadoria ou da última remuneração, conforme o caso.

No caso do RS, o valor da pensão correspondia a 45% da última remuneração ou do benefício do servidor falecido, conforme o caso, mais 5% por dependente, elevando-se para 55%, em média. A elevação para 100% representou um incremento de 82% na despesa com esse item. Como essa despesa foi de R\$ 2,2 bilhões em 2015, a parcela resultante do incremento em causa foi R\$ 1 bilhão anual (Balanço do Estado do RS, 2015, Item 2.2.1.1, p. 62). Além disso, foram gerados precatórios judiciais que corresponderam ao montante de R\$ 4,2 bilhões no Instituto de Previdência do Estado do RS (Balanço do Estado do RS, 2015, Tabela 21, p.1130). Com a emenda 41/2003 o valor das pensões passou a ser integral somente até o teto do Regime Geral, acrescido de 70% da parcela que exceder a esse teto.

Outro fator de desequilíbrio são as **indexações salariais** a qualquer título. Os recentes reajustes salariais do governo federal provocarão repercussões nos vencimentos das magistraturas estaduais e nos tetos salariais. Os Estados e Municípios são muito diferentes para serem tratados igualmente. Não tem sentido tratar igualmente Estados como São Paulo, Piauí e Maranhão, tamanhas são suas

disparidades de renda. Também dão para dar tratamento igual nas aposentadorias a Estados com grandes diferenças na expectativa de vida.

Mais recentemente, o maior fator de desequilíbrio financeiro dos Estados foi o piso nacional do magistério, que passamos a tratar.

6.1.1. Piso nacional do magistério

Criado pela Lei federal n.º 11.738/2008, o piso nacional do magistério, embora seja um valor reduzido para 40 horas semanais (R\$ 2.135,64, em janeiro/2016), só é cumprido pela metade dos Estados, conforme verificamos na Tabela 6.1.

Das 27 unidades da Federação, 14 cumprem o piso, no tocante ao valor, e 13 não o cumprem. Já no que diz respeito a 33% de horas de atividade fora da sala de aula, cinco não informaram, 12 cumprem e 10 não cumprem.

O mais alarmante é que há oito Estados cuja dispersão na carreira (diferença entre o primeiro e o último nível) é inferior a 20% e desses apenas dois cumprem o piso no tocante ao valor. E dos que não cumprem, um tem dispersão de 5% e dois mantêm o mesmo valor para todos os níveis.

A dispersão média dos Estados é 29%, sendo o Estado do RS que apresenta a maior, 85%, onde contando níveis, classes e triênios, chega a 350%. A relação que há entre o primeiro e o último nível é 4,5. Isso, junto com o maior dispêndio com previdência, contribui para que o Estado do RS seja o que paga uma das menores remunerações ao magistério da educação básica. Entende-se por **dispersão** a diferença dos básicos iniciais entre o nível médio e a licenciatura plena.

Tabela 6.1. Tabela para apuração do cumprimento do piso nacional do magistério público da educação básica das redes estaduais							
Base: fevereiro/2016				Piso nacional: 2.135,64			
UF	Vencimento		Lic.plena/ n.médio	Carga horária	Horas/ atividade	Cumprimento	
	Nível médio	lic.plena				Valor	jornada
AC	1.602,73	2.010,00	1,25	30	33%	Sim (*)	Sim
AL	1.918,17	2.837,47	1,48	40	33%	Não	Sim
AM	1.344,00	1.881,14	1,40	20	25%	Sim (*)	não
AP	2.724,34	3.416,32	1,25	40	24%	Sim	não
BA	nd	1.980,12	nd	30	nd	sim (*)	nd
CE	2.049,90	2.483,12	1,21	40	nd	Não	nd
DF	nd	4.026,56	nd	40	37,5%	Sim	Sim
ES	579,26	880,97	1,52	25	33%	Não	Sim
GO	1.929,71	2.904,45	1,51	40	30%	Não	Não
MA	1.918,20	2.443,80	1,27	40	33%	Não	Não
MG	nd	1.455,30	nd	24	33%	Sim (*)	Sim
MS	1.575,89	2.363,84	1,50	20	33%	Sim (*)	Sim
MT	1.958,50	2.937,72	1,50	30	33%	Sim (*)	Sim
PA	2.397,22	nd	-	40	25%	Sim	Não
PB	1.527,64	1.665,12	1,09	30	33%	Não	Sim
PE	1.917,78	1.917,78	1,00	40	30%	Não	Não
PI	2.221,75	2.634,45	1,19	40	nd	Sim	nd
PR	991,05	1.415,78	1,43	20	33%	Não	Sim
RJ	1.100,00	1.100,00	1,00	40	25%	Não	Não
RN	1.602,10	nd	-	30	33%	sim (*)	Sim
RO	1.917,78	2.016,00	1,05	40	-	Não	nd
RR	1.669,09	2.317,90	1,39	25	33%	Sim (*)	Sim
RS	630,10	1.165,69	1,85	20	20%	Não	Não
SC	2.397,23	2.487,13	1,04	40	20%	Sim	Não
SE	2.135,64	2.135,64	1,00	40	37,5%	Sim	Sim
SP	2.086,93	2.415,89	1,16	40	20%	Não	Não
TO	1.825,42	nd	-	40	nd	Não	Nd
Média (21 casos conhecidos)			1,29				
Fonte: Entidades filiadas à CNTE.				nd: não disponível.			
(*) Aplica a proporcionalidade ao valor do piso.							

A Lei n.º 11.738, em seu artigo 6.º, estabeleceu que os entes deveriam adequar seu planos para cumpri-la. Mesmo que alguns tenham baixa dispersão na carreira, não conseguem cumpri-la.

O principal fator que está impedindo o cumprimento do piso é o critério de reajuste, que impõe aos Estados um percentual muito superior à inflação e ao

crescimento da receita, em muitos casos. Tal critério está estabelecido no art. 5.º da Lei 11.738/2008, conforme abaixo:

Art. 5.º O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.

Parágrafo único. A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Ora, o crescimento da receita não é igual para todos os Estados e, ainda, o valor por aluno tende a ser crescente, por uma questão demográfica, em que o número de matrículas é declinante. A razão entre dois números em que o denominador cresce cada vez menos será cada vez maior. E a situação fica ainda mais complicada quando a receita do Estado em questão cresce menos que a média nacional.

A Tabela 6.2 mostra a evolução do piso até janeiro de 2015, da RCL dos Estados e da inflação, onde se constata que, para um crescimento de 100% do piso, a RCL dos Estados cresceu 66,5% e a inflação, 39,1%, o que atesta a total inconsistência do critério de reajuste adotado pela Lei n.º 11.738.

Tudo isso foi feito à revelia dos Estados e dos Municípios. O resultado disso é a geração de passivos trabalhistas. No caso do RS, em dezembro de 2014 já havia um passivo de R\$ 10 bilhões, quando aplicados juros e correção monetária, determinados pela Justiça estadual. Atualizando esse valor para 2015, ele atinge R\$ 12 bilhões, no mínimo.

Mês do reajuste	Piso		RCL Estados (*)		Inflação	
	em R\$	Relativo	R\$ milhões	Relativo	IPCA (n-1)	Relativo
jan/09	950,00	100,00	321.899	100,00	2.826,92	100,00
jan/10	1.024,67	107,86	328.840	102,16	2.965,10	104,89
jan/11	1.187,00	124,95	380.698	118,27	3.114,50	110,17
jan/12	1.451,00	152,74	424.928	132,01	3.321,20	117,48
jan/13	1.567,00	164,95	460.271	142,99	3.500,66	123,83
jan/14	1.697,37	178,67	500.848	155,59	3.717,85	131,52
jan/15	1.917,78	201,87	539.837	167,70	3.953,15	139,84
Varição		101,9%		67,7%		39,8%
Indicadores/piso		100,0		66,5		39,1

Fonte: MEC (pisos), RREOs dos Estados (RCL dos Estados, Tabela final F4).

(*) Do ano imediatamente anterior ao do reajuste (valor corrente).

6.1.2. Privilégios corporativos

O Poder Judiciário, o Ministério Público, a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas seguidamente são contemplados com benefícios que constituem verdadeiros privilégios, de que são exemplos as vantagens decorrentes da **conversão da URV para real** e, mais recentemente, **o auxílio-moradia e o auxílio-alimentação**, todos pagos retroativamente, sem levar em consideração as carências dos Estados. Isso foi o que aconteceu pelo menos no RS. No Estado do RS, o auxílio-moradia custou R\$ 503 milhões em atrasados (jornal *Zero Hora*, de 07/06/2016, p.5).

No tocante à conversão de URV para real, no RS, foram pagas diferenças salariais calculadas em bases que estavam em desacordo com a medida provisória do governo federal.

Segundo a matéria jornalística abaixo citada, tudo foi pago num “canetaço”, sem nenhuma autorização legal, o que é inconstitucional, porque não pode haver despesa pública sem lei que a autorize.

Segundo o jornalista de *O Estado de São Paulo*, à época, Sérgio Gobetti, em matéria que ficou conhecida como “Farra da URV”, até 2007 foram pagas diferenças salariais de R\$ 1,1 bilhão, que, atualizado para dezembro de 2015 pelo IPCA, correspondeu a R\$ 1,8 bilhão. Esse valor é ainda maior porque a atualização está tomando como base o ano final, porque desconhecemos as parcelas anuais sobre as quais deveriam incidir os índices de correção (*Estadão*, link citado na Bibliografia).

Posteriormente, no período 2007-2010, foram despendidos, em valores atualizados para a data citada, R\$ 105 milhões e no período 2011-2014, R\$ 711 milhões. No total, isso representa R\$ 2,6 bilhões (*site* da Secretaria da Fazenda do RS, citado na Bibliografia).

6.2. Vantagens funcionais incompatíveis com o crescimento da receita

Outra razão dos desequilíbrios dos Estados é a alta dispersão nas carreiras, gerando taxas de incremento anuais superiores à do crescimento da receita.

No magistério do Estado do RS, a relação entre os níveis é multiplicada por 2, subindo para 3 com a variação das classes e para 4,5 com os triênios, na ordem de 50% (Tabela 6.3).

Níveis/classes	A	B	C	D	E	F
1	1,00	1,10	1,20	1,30	1,40	1,50
2	1,15	1,26	1,38	1,49	1,65	1,72
3	1,30	1,43	1,56	1,69	1,82	1,95
4	1,50	1,65	1,80	1,95	2,10	2,25
5	1,85	2,03	2,22	2,40	2,59	2,77
6	2,00	2,20	2,40	2,60	2,80	3,00

Fonte: Lei estadual do RS nº 6.672/1974.

Nota: Incidem triênios de 5% cada um. Com isso, o nível 6 classe F atinge 4,5

O cálculo a seguir e a tabela 6.4 no final deste item mostram o reflexo das vantagens funcionais e da precocidade das aposentadorias na remuneração inicial de uma professora, que chegam a multiplicá-la por 6,7 ou 7,7, conforme sejam as regras previdenciárias. O cálculo leva em consideração que para um período laboral de 25 anos é suportado pelo Estado um período de 30 anos, com remuneração integral ou pela média das maiores remunerações em 80% do período, conforme as novas regras previdenciárias. Durante o período laboral é recebida uma média. Por fim, é calculado o reflexo provocado no piso nacional do magistério, que é aplicado ao nível médio. Isso ocorre no RS, mas, de alguma forma, também nos demais Estados.

Cálculo da remuneração final e média de um professor

Tomemos o caso de uma professora que tenha recebido oito triênios de 5% (40%) e 30% da promoção (média atual). Com isso, ela formará uma remuneração no último ano 1,82 vezes a remuneração do início do ano 1 ($1,4 \times 1,3$). O crescimento anual da remuneração é assim calculado:

$$(1,82)^{(1/25)} = 1,02424$$

O valor médio recebido durante o período laboral por essa professora pode ser medido pela soma dos termos de uma progressão geométrica, assim:

$$S_n = \frac{(a_n q - a_1)}{(q - 1)}$$

Considerando $a_1 = 1,02424$, $q = 1,02424$ e $n=25$, temos:

$$S_{25} = \frac{(1,82 \cdot 1,02424 - 1,02424)}{(1,02424 - 1)} = 34,648$$

Remuneração média anual = $34,648/25 = 1,3858$

Para o cálculo de 80% das maiores remunerações adotado pelas novas regras para as aposentadorias (últimos 20 anos):

$$A_6 = 1,02424 \times 1,02424^5 = 1,1545$$

O 6º termo passa a ser o “a1” na soma dos 20 últimos termos.

$$S_{6\dots 25} = \frac{(1,82 \cdot 1,02424 - 1,1545)}{(1,02424 - 1)} = 29,27$$

Remuneração média anual = $29,27/20 = 1,4635$

Observação: As vantagens de um servidor isoladamente são devidas em espaço de tempo muito superior a um ano, caso em que não se aplicaria uma média geométrica. Mas, quando se tomam os milhares que compõem o quadro, há um *continuum* de ingressos e saídas em todos os anos. O que se aplica à arvore não é, necessariamente, aplicado à floresta, e vice-versa.

Conforme se observa na tabela 6.4, a despesa média anual com uma professora aumenta 5,5% ao ano ou 5%, com as modificações das últimas reformas previdenciárias. Quando se considera que a receita no longo prazo apresenta um crescimento médio menor, o desequilíbrio fica evidente. No período 1999-2014, a

RCL dos Estados cresceu 5,3% ao ano (Tabela 2.1), mas foi um período excepcional, por todas as razões descritas no capítulo 2. A RCL do RS, onde ocorre essa variação da despesa, cresceu, em média, no período citado, 4%, sendo 2,4% no quadriênio 2111-2014 (Tabela 2.3).

Tabela 6.4. Reflexo das vantagens funcionais e das regras de aposentadoria no básico de uma professora, no Estado do RS						
Remuneração medida em relativos de base 100,00						
Descrição	Sem últimas reformas			Com as últimas reformas		
	Anos	Val. anual	Total	Anos	Val. anual	Total
Período laboral						
Remuneração média	25	138,58	3.464,47	25	138,58	3.464,47
13º salário (1/12)			288,71			288,71
2/3 férias (2/3x1/12)			192,47			192,47
Subtotal			3.945,64			3.945,64
Cont.servidores (13,25%)			-522,80			- 522,80
IPE-saúde patronal (3,1%)			107,40			107,40
Total 1			3.530,25			3.530,25
Período de Inatividade						
Última remuneração (*)	30	182,00	5.460,00	30	146,35	4.390,36
13º salário (1/12)			455,00			365,86
Subtotal			5.915,00			4.756,23
Cont.servidores (**)			-			-
IPE-saúde patronal (3,1%)			169,26			136,10
Total 2			6.084,26			4.892,33
Total geral			9.614,51			8.422,57
Custo aprop. per.laboral : 25 anos			384,58			336,90
Taxa anual de crescimento (geom.)			5,5%			5,0%
Reflexo com piso nacional do magistério						
	Peso	PNMg	Total	Peso	PNMg	Total
Nível 1	1,00	2.135,64	8.213,25	1,00	2.135,64	7.195,03
Nível 5	1,85	3.950,93	15.194,51	1,85	3.950,93	13.310,81
Nível 6	2,00	4.271,28	16.426,50	2,00	4.271,28	14.390,06
Relação nível 6/piso nacional			7,7			6,7
Fonte: Elaboração própria.						
(*) Com as novas regras é considerada a média das maiores remunerações em 80% do período.						
(**) Não há desconto previdenciário para as remunerações inferiores ao teto do R.Geral.						

Outros casos de vantagens excessivas

O plano de carreira do magistério no RS é da década de 1970, mas existem os casos da segurança pública, cuja legislação é do ano de 2012, bem recente. Na segurança pública houve a adoção do **subsídio**, que acabou com as vantagens temporais, mas a discrepância das carreiras é maior do que aquela provocada pelas citadas vantagens temporais.

Conforme verificamos na Tabela 6.5, temos como exemplo marcante o inspetor de polícia, com uma relação entre a primeira e a última classes, de 4, o que corresponde a uma taxa de incremento anual de 4,8% em seu período laboral, no caso do homem, e de 5,7% no da mulher, muito superior à do crescimento da receita. Conforme salientado no item próprio, na segurança pública, os homens se aposentam com 30 anos de serviço e as mulheres, com 25. As demais categorias da segurança têm variações menores, mas todas maiores que as provocadas pelas extintas vantagens temporais. Ao pessoal da segurança podem ser aplicados os mesmos cálculos do caso do professor, conforme demonstrado.

Tabela 6.5. Dispersão de alguns cargos da segurança pública no Estado do RS, com a adoção do subsídio			
Cargos	Nov/2018	Relação classes	Taxa (*)
Investigador			
1ª classe	2.978,00		
7ª classe	12.000,00	4,0	4,8%
Inspetor/escrivão			
1ª classe	5.500,00		
4ª classe	12.000,00	2,2	2,6%
Agente penitenciário			
Classe A	5.500,00		
Classe E	15.000,00	2,7	3,4%
Fonte: Leis 14.073/2012 e 14.188/2012 do Estado do RS.			
(*) Taxa anual em 30 anos.			

O destaque feito ao magistério e ao servidor da segurança não é porque eles recebam os maiores salários; pelo contrário. São, no entanto, as categorias com maior dispersão nas carreiras e com maior quantidade.

6.3. Dívida pública

O serviço da dívida pública é outro fator que dificulta o equilíbrio financeiro dos Estados, mas ele é, num primeiro momento, consequência das demais despesas. Gastos além da capacidade financeira geram déficits e estes formam dívidas, cuja amortização e encargos produzem o serviço da dívida.

O crescimento da dívida em cada ano depende do estoque do período anterior mais a taxa de juros menos o superávit primário. Novas operações de crédito no período em causa também a fazem crescer.

A dinâmica da dívida é expressa pela seguinte equação:

$$D_t = D_{t-1} + J_t - SP_t$$

Onde:

D_t = Dívida do período em curso

D_{t-1} = Dívida do final do período anterior

J_t = Juros do período em curso

SP_t = Superávit primário do período em curso

Por exemplo, no Estado do RS, entre 1970 e 1998, quando foi assinado o acordo da dívida com a União, o déficit primário médio anual foi de 15%. Esse fato mais os altos juros, especialmente na década de 1990, fizeram com que em 28 anos a dívida crescesse mais de 27 vezes, em termos reais. Fato semelhante deve ter ocorrido em muitos Estados.

No conjunto dos Estados o crescimento dos déficits primários se intensificou a partir de 2008. É o que se observa no Gráfico 6.1, onde está demonstrado que entre 2002-2007 houve superávit primário crescente, mas que passou a decrescer daí em diante, especialmente no triênio 2012-2014, alcançando a marca negativa de 1,3% da RCL no último ano da série. O serviço da dívida, que também foi decrescente no período 2002-2010, passou a crescer posteriormente.

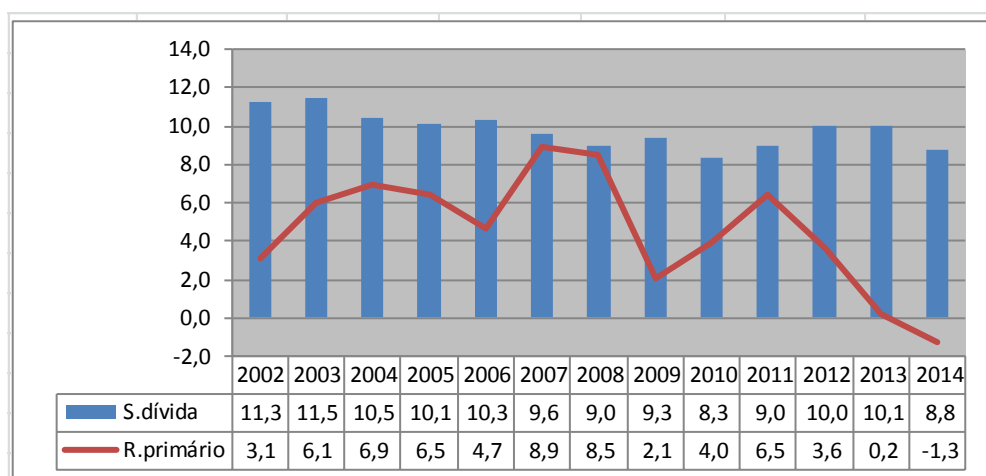


Gráfico 6.1. Serviço da dívida e resultado primário dos Estados, 2002-2014

Em % da receita corrente líquida (RCL)

Fonte: Cálculos próprios, com dados da Exec.Orçam. Dos Estados - STN.

Com o aumento dos déficits, os governos estaduais os compensaram com receitas de capital, especialmente **operações de crédito**, que atingiram o montante

de R\$ 147 bilhões no período 2009-2014. Isso contribuiu para o aumento do serviço da dívida, que, como vimos, vinha apresentando queda. O crescimento real médio anual das operações de crédito no período 2009-2014 foi de 32,7%, período em que a RCL cresceu apenas 3,1%. No último triênio, tal crescimento real foi de 45,4% ao ano, quando a RCL cresceu 2,2% (Tabela 6.6).

Tanto as novas operações de crédito e o menor resultado primário são dois fatores de crescimento do endividamento. O outro fator, a taxa de juros, apesar de alta para os tempos atuais (6%), manteve-se constante, por disposição contratual, no caso da dívida renegociada com a União no final da década de 1990.

6.6. Evolução da receita global dos Estados, 2008-2014						
Em R\$ 1.000,00 constantes de 2014 pelo IPCA						
Anos	Receita corrente líquida (*)	%	Operações de crédito	%	Demais receitas capital	%
2008	450.142.411	100,0	6.302.561	100,0	6.714.622	100,0
2009	438.418.851	97,4	14.919.451	236,7	14.168.457	211,0
2010	483.209.779	107,3	16.175.227	256,6	13.877.106	206,7
2011	505.783.355	112,4	11.227.111	178,1	9.527.905	141,9
2012	519.764.602	115,5	29.880.706	474,1	11.208.218	166,9
2013	532.547.159	118,3	40.056.833	635,6	15.311.057	228,0
2014	539.836.767	119,9	34.486.267	547,2	17.712.765	263,8
2009-2014 - Taxa média e total		3,1%	146.745.596	32,7%	81.805.508	17,5%
Taxa média 2012-2014		2,2%		45,4%		23,0%

Fonte dos dados brutos: Execução orçamentária dos Estados-STN e RREOs dos Estados (2014).
 (*) Receita corrente deduzida das transferências ao Fundeb e aos municípios.

Apesar das operações de crédito citadas e da redução do resultado primário, no período 2009-2014, a relação dívida consolidada líquida/RCL baixou de 143% para 69%, mais da metade, no período 2002-2014. Alguns Estados, porém, reduziram muito mais do que outros.

Os Estados renegociaram a maioria de suas dívidas, quase todos em 30 anos e com juros de 6% (houve casos de prazos menores, como de taxas maiores). Ficou estabelecido um limite para pagamento, sendo este, na maioria, de 13% da receita líquida real (RLR).

O valor excedente entre a prestação calculada e o limite citado, denominado “resíduo”, ficou para ser pago posteriormente, até sua eliminação. Foi estabelecido, ainda, que o saldo, porventura, existente no final do contrato

seria pago em mais 120 prestações mensais iguais e consecutivas, sob as mesmas condições do contrato original.

Os Estados que deviam mais formaram mais resíduos, que, ao se incorporarem ao saldo devedor da dívida, receberam novamente juros e correção monetária pelo **IGP-DI**, que cresceu 34,5% acima do IPCA entre dezembro de 1998 e dezembro de 2015.

A RLR, inicialmente próxima da RCL, ficou menor, porque dela foram retiradas, a contar de 1998, as transferências ao Fundef, conforme Medida Provisória n.º 1.816, de 18.03.1999, que retroagiu seus efeitos a março de 1998.

Apesar da negociação relativamente favorável para a época, alguns Estados, entre eles o RS, apresentam pouca redução do saldo devedor, pelas razões referidas, que só poderá ser zerado prorrogando o vencimento do contrato por muitos anos. Isso só pode ser resolvido com nova repactuação.

As Leis n.ºs 148/2014 e 151/2015 alteraram o indexador da dívida para IPCA e reduziram a taxa de juros de 6% para 4%, além de outras condições, entre elas a possibilidade de um desconto entre o valor do saldo devedor em 01/01/2013 e aquele apurado utilizando-se a variação acumulada da Selic desde a assinatura dos respectivos contratos, observadas todas as ocorrências que impactaram o saldo devedor no período. Isso gerou uma enorme confusão, porque alguns Estados entenderam por “Selic acumulada” a soma das variações mensais, sob a alegação de que o saldo devedor deveria ser corrigido por juros simples, uma heresia.

Em função disso, recorreram ao STF, que atendeu o pleito liminarmente, mas acabou na sessão de julgamento dando 60 dias para que Estados e União chegassem a um entendimento, que acabou dando origem a uma nova negociação, em que houve uma dilatação dos prazos, ficando estabelecido o seguinte:

Os Estados, além da mudança do indexador e da redução da taxa de juros, já estabelecidos pelas leis citadas, tiveram o prazo dilatado por mais 20 anos. Além disso, obtiveram desconto de 100% das prestações entre julho e dezembro de 2016 e, a partir de 2017, descontos mensais decrescentes de 5,5% até a recomposição do valor da prestação em junho de 2018. Isso foi um alívio para aqueles que passavam por maiores dificuldades financeiras, como é o caso

de Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

Com essa dilatação do prazo por mais 20 anos e com o refinanciamento do principal mais os resíduos, o serviço da dívida ficou abaixo do limite de 13% da RLR (pelo menos para o Estado do RS). Com isso, no passar do tempo, com o crescimento da RLR, o comprometimento vai gradativamente se reduzindo e melhorando a situação dos Estados quanto a esse item.

Por fim, deve ficar claro que, embora os Estados reclamem da dívida com a União, esse não é o maior problema deles. Os maiores problemas são a previdência e a folha de pagamento, cujos salários vêm recebendo reajustes em percentuais muito acima de suas possibilidades financeiras.

Uma nota técnica do Ministério da Fazenda de abril de 2016 mostra que 14 Estados (a metade) aumentaram os vencimentos do funcionalismo em taxas médias mensais que variaram entre 16,2% e 12,2%, quando a variação média dos preços foi da ordem de 4,4%. Em suma, a causa principal da crise não é a dívida, mas a irresponsabilidade fiscal.

CONCLUSÃO

Os Estados têm uma tendência ao desequilíbrio econômico-financeiro permanente, porque a despesa geralmente cresce em ritmo superior ao da receita. Como principais sugestões para evitar esse desequilíbrio, recomenda-se:

1. Modificar o pacto federativo nacional. Isso, no entanto, no curto e médio prazos não será possível, diante da necessidade da União de formar altos superávits primários para evitar o crescimento da dívida, quando no momento existe grande déficit primário.

2. Gerar margem para investir, como condição indispensável para aumentar os investimentos em infraestrutura.

3. Aumentar as verbas para a educação, não só destinando mais recursos, como reduzindo a despesa previdenciária decorrente da precocidade das aposentadorias, que é muito alta na atividade.

4. Aumentar os recursos destinados aos serviços de saúde, que devem ser buscados na redução de outras destinações.

5. Tomar consciência da alta vinculação da receita quando da criação de qualquer despesa, porque a parcela livre é muito reduzida. Ao mesmo tempo, não vincular mais receita e tentar reduzir a vinculação existente. Nesse sentido, a renegociação da dívida foi fundamental.

6. Cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal em todos seus aspectos, tanto na composição da despesa com pessoal, quanto na criação de vantagens que acabam onerando os períodos governamentais seguintes. Para isso, é preciso evitar interpretações que acabam por eliminar a eficácia da lei.

7. Propugnar por uma reforma da previdência, que deve ser feita pelo Congresso Nacional, buscando aumentar as idades mínimas das aposentadorias especiais e da mulher, a alteração das regras permissivas das pensões e a adoção da média para o cálculo dos proventos, imediatamente.

8. Evitar a criação em nível federal de despesas para os Estados cumprirem, sem a constatação de sua capacidade orçamentária para tal.

9. Eliminar as indexações em todos os níveis governamentais, especialmente na magistratura e no teto salarial.

10. Evitar a criação de privilégios corporativos, de que são exemplos a conversão de URV para real, o auxílio-moradia e o auxílio-alimentação.

11. Não criar vantagens salariais cuja taxa anual seja igual ou maior ao crescimento da receita corrente líquida.

12. Evitar o endividamento excessivo de modo a não destinar para juros grande parte dos recursos que, de outra forma, poderiam ser canalizados para as funções precípuas dos Estados.

TABELAS FINAIS

Tabela F1. Cálculo do deflator implícito do PIB-BR, 1999-2015							Tabela F2. Variações do PIB nacional e do RS, 1995-2015				
Ano	PIB nominal		PIB real	Deflator implícito			Ano	PIB-BR	Média	PIB-RS	Média
	R\$ milhões	Variação anual	Variação anual	Var. anual (*)	Índice	Fator atualização					
1998	979.276		0,04%		100,00	3,45059	1995	4,4%		-5,0%	
1999	1.065.000	8,75%	0,25%	0,08483	108,48	3,18078	1996	2,2%		-0,2%	
2000	1.179.482	10,75%	4,31%	0,06173	115,18	2,99583	1997	3,4%		5,9%	
2001	1.302.136	10,40%	1,28%	0,09004	125,55	2,74838	1998	0,0%	2,48%	-0,9%	-0,13%
2002	1.477.822	13,49%	3,08%	0,10101	138,23	2,49623	1999	0,3%		1,4%	
2003	1.699.948	15,03%	1,22%	0,13644	157,09	2,19653	2000	4,3%		4,3%	
2004	1.941.498	14,21%	5,66%	0,08091	169,80	2,03211	2001	1,3%		2,0%	
2005	2.147.239	10,60%	3,15%	0,07220	182,06	1,89528	2002	3,1%	2,22%	1,7%	2,34%
2006	2.369.484	10,35%	4,00%	0,06106	193,18	1,78621	2003	1,2%		1,6%	
2007	2.661.344	12,32%	6,01%	0,05950	204,67	1,68590	2004	5,7%		3,3%	
2008	3.032.203	13,94%	5,02%	0,08489	222,05	1,55399	2005	3,2%		-2,8%	
2009	3.239.404	6,83%	-0,23%	0,07080	237,77	1,45124	2006	4,0%	3,50%	4,7%	1,66%
2010	3.770.085	16,38%	7,57%	0,08192	257,25	1,34136	2007	6,0%		6,5%	
2011	4.143.013	9,89%	3,92%	0,05747	272,03	1,26847	2008	5,0%		2,7%	
2012	4.392.094	6,01%	1,90%	0,04035	283,01	1,21927	2009	-0,2%		-0,4%	
2013	4.837.950	10,15%	3,00%	0,06943	302,66	1,14011	2010	7,6%	4,55%	6,7%	3,83%
2014	5.521.300	14,12%	0,10%	0,14011	345,06	1,00000	2011	3,9%		5,1%	
							2012	1,9%		-1,5%	
							2013	3,0%		6,7%	
							2014	0,1%	2,22%	-0,3%	2,44%
							2015	-3,8%	-3,80%	-3,40%	-3,40%
							Variação anual 1995-2015		2,66%		1,76%

Fonte: PIB nominal e variação real do PIB: IPEA_DATA.

(*) Deflator implícito do PIB_BR, taxa = $(1 + \text{var. PIB nom.}) / (1 + \text{var. PIB real}) - 1$

Fonte: IPEA_DATA (PIB_BR) e FEE_RS (PIB-RS).

Tabela F3 - Variação IPCA e do deflator implícito do PIB, 1998-2014

Ano	IPCA	Var.(1+i)	DI-PIB-BR	Var. (1+i)
1998	1.457,616		100,00	
1999	1.528,433		108,48	
2000	1.636,098		115,18	
2001	1.748,013		125,55	
2002	1.895,723	1,3006	138,23	1,3823
2003	2.174,678		157,09	
2004	2.318,145		169,80	
2005	2.477,391		182,06	
2006	2.581,038	1,3615	193,18	1,3975
2007	2.675,017		204,67	
2008	2.826,920		222,05	
2009	2.965,101		237,77	
2010	3.114,504	1,2067	257,25	1,3316
2011	3.321,197		272,03	
2012	3.500,663		283,01	
2013	3.717,849		302,66	
2014	3.953,153	1,2693	345,06	1,3414
Var.total 1998-2014		2,7121		3,4506
Variação a maior DI-PIB				27,2%

Fonte: IPEA_DATA e Tabela final F1.

Tabela F4. Receita líquida da União e RCL dos Estados

Em R\$ 1.000,00 constantes pelo IPCA

Anos	Receita líquida da União	Relativo	Taxa média	RCL dos Estados	Relativo	Taxa média
2002	550.346	100,0		309.316.747	100,0	
2003	538.854	97,9		305.508.914	98,8	
2004	600.368	109,1		329.496.448	106,5	
2005	645.359	117,3		355.518.387	114,9	
2006	690.337	125,4		375.765.084	121,5	
2007	758.510	137,8		403.061.885	130,3	
2008	816.080	148,3		450.142.411	145,5	
2009	815.429	148,2		438.418.851	141,7	
2010	893.932	162,4		483.209.779	156,2	
2011	973.557	176,9	6,5%	505.783.355	163,5	5,6%
2012	994.684	180,7		519.764.602	168,0	
2013	1.053.836	191,5		532.547.159	172,2	
2014	1.013.867	184,2	1,4%	539.836.767	174,5	2,2%

Fonte: Resultado primário do Governo Central e Execução Orçamentária dos Estados - STN e RREOs dos Estados.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, Mariza. *Boa Escola para Todos*. Porto Alegre: Editora AGE, 2011.

AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kleber Pacheco. *Carga Tributária no Brasil, Redimensionada e Repensada*, 2015.

CECHIN, José e outros. *Previdência de Servidores Públicos*. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

Estado BA

http://www.sefaz.ba.gov.br/pdf/lrf/quadrimestrais/pessoal/desp_pessoal_consolid_dez_14.pdf

Estado MG

http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lei_responsabilidade_fiscal/

Estado PE

<https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Demonstrativos%20da%20lei%20de%20Responsabilidade%20Fiscal/DEMONSTRATIVOS%20DA%20LRF%20-%203%C2%BA%20QUADRIMESTRE%202014.pdf>

Estado PR

http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidade_fiscal/publicacoes/2014/20143Q/11DEMONSTRATIVOPESSOAL3QUADRIMESTREATUALIZADO.pdf

Estado do RJ

http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/contadoria/elatoriosContabeis/lrf/2014/3%20Quadr/Anexo_1_3%C2%B0Quad_RGF_Consolidado_2014.PDF?lve

Estado do RS

file:///C:/Users/Darcy/Downloads/RGF_Consolidado_2014.pdf

Balancos do Estado e RREOs, 2010 a 2015. Porto Alegre. Secretaria da Fazenda nos anos citados.

Estado de SC

<http://www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/RGF%203%20Quadrimestre%20Executivo%20e%20Consolidado.pdf>

Estado SP

<http://www.fazenda.sp.gov.br/execucao/2014/RGF%20Pessoal%20Consolidado.pdf>

Estadão

<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,farra-da-urv-custa-r-1-1-bi-aos-cofres-gauchos,68590>

GIAMBIAGI, Fabio; TAFNER, Paulo. *Reforma da previdência: o encontro marcado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. *Demografia a ameaça invisível*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

GIAMBIAGI, Fabio; PINHEIRO, Armando Castelar. *Além da euforia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

GIAMBIAGI, Fabio, SCHWARTZMAN. *Complacência*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

GUSHIKEN, Luiz e outros. *Regime próprio de previdência dos servidores. Como implementar? Uma visão prática e teórica*. Brasília: MPAS, 2002.

IBGE. *Projeção da população do Brasil e Unidades da Federação por sexo e idade para o período 2000-2030*.

IPEA-DATA. *PIB brasileiro e IPCA*.

FEE – Fundação de Economia e Estatística do Estado do RS.

KHAIR, Amir; ARAÚJO, Érica; AMORIM; AFONSO, José Roberto R. Carga tributária: mensuração e impacto sobre o crescimento. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, vol. 4, n.º 7, julho/2005.

http://www.faap.br/revista_faap/rel_internacionais/pdf/revista_economia_07.pdf

Lei Complementar Federal n.º 62, de 28/12/1989 (FPE).

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Evolução da Folha de Pagamento dos Entes Federados*. Nota Técnica de abril/2006.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. *Atuação Governamental e Políticas Internacionais de Previdência Social*. 2009. *Estudos e Pesquisas da Secretaria de Políticas de Previdência Social*. 2009. *Regime Próprio de Previdência dos Servidores: Como Implementar? Uma visão teórica e prática*. Volume 17.

PIKETTY, Thomaz. Tradução: Mônica Baumgarten Bolle. *O capitalismo do século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Boletins de pessoal*. Porto Alegre, 2013.

https://www.sefaz.rs.gov.br/AFE/DOT-DES_1.aspx.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Nota Técnica n.º 1.097/2007, de 26/06/2007*.
http://www.tcm.sp.gov.br/promoex_sc/documentos/NotaSeleneDespesaComPessoal5.doc

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Pareceres prévios de diversos anos. Porto Alegre.