

A situação fiscal dos estados brasileiros: Déficit da previdência

NOTA TÉCNICA - ABRIL DE 2019

www.firjan.com.br/publicacoes

Diante da crise fiscal dos estados brasileiros, é urgente a discussão sobre a eficiência do arcabouço legal existente para garantir o ajuste das contas públicas. Entendendo o alto comprometimento do orçamento dos estados com despesa de pessoal, esta nota pretende avaliar os indicadores fiscais, sobretudo os fatores que resultam no desequilíbrio previdenciário.

A reforma da previdência é questão fundamental para a retomada e o avanço do desenvolvimento do país. Sem sua aprovação será impossível estabelecer políticas básicas que permitam atrair investimentos e conduzir o crescimento econômico.

Nos últimos anos, o avanço das despesas obrigatórias, em especial despesas de pessoal, foi em muitos estados financiado com aumento de impostos, sobretudo o ICMS. Diante desse quadro é importante salientar que a majoração de tributos recai imediatamente sobre a sociedade, uma vez que implica em aumento dos custos de produção com efeitos diretos sobre a competitividade do setor produtivo e no preço final dos produtos e serviços. Nesse ponto, vale lembrar que a indústria já paga em impostos o equivalente a 45% de tudo que produz.

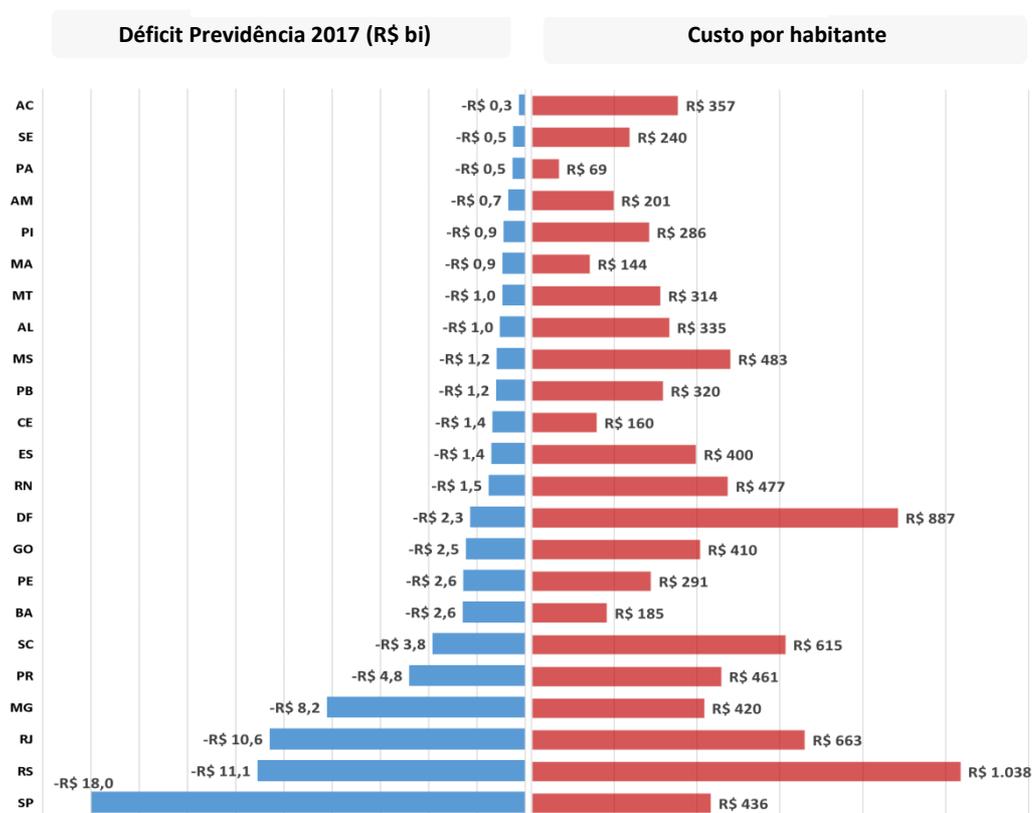
É preciso tratar essa questão com transparência e responsabilidade. E a população precisa estar ciente que deixar de ajustar as contas da previdência é aceitar, além do aumento dos impostos, a deficiência na execução de diversas atividades dos estados como, por exemplo, segurança pública, saúde e educação.

Ao discutir nos últimos anos a estrutura orçamentária dos estados e municípios, o compromisso da Firjan está em contribuir com as políticas públicas que garantam crescimento econômico sustentável e favorável à retomada dos investimentos e à geração de emprego e renda, através da redução da carga tributária.

O custo social do déficit previdenciário

Os dados da Secretaria de Previdência¹ revelam de maneira clara o tamanho do problema previdenciário para os estados. O Gráfico 1 mostra o custo do déficit para a sociedade². De um lado, as barras em azul representam o déficit da previdência, que considera o aporte que o Tesouro estadual precisa fazer para cobrir o desequilíbrio entre receitas e despesas. Do outro lado, as barras em vermelho representam o custo por habitante, ou seja, quanto cada cidadão paga para cobrir o déficit do fundo previdenciário no estado onde vive. Ao todo, o déficit da previdência dos estados chega a R\$ 77,8 bilhões. No Rio de Janeiro, o déficit é um dos maiores e supera R\$ 10 bilhões. Cada morador do estado do Rio contribui com R\$ 663 por ano para cobrir esse desequilíbrio. No Rio Grande do Sul esse custo por habitante é o maior entre os estados: R\$ 1.038 por ano.

Gráfico 1: Os dois lados da mesma moeda



Fonte: Secretaria de Previdência, 2017. Elaboração Firjan.

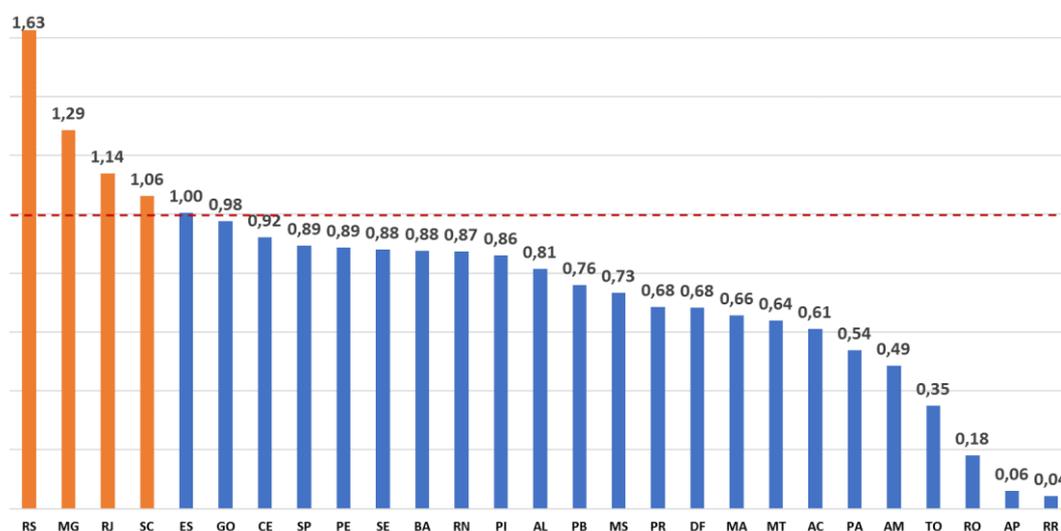
¹ Foram considerados dados de 2017 para garantir a uniformidade estabelecida pela Secretaria de Previdência, impossibilitando comparações entre metodologias diferentes.

² Para facilitar a visualização do gráfico não foram incluídos os estados que apresentam superávit previdenciário: Amapá (R\$ 413mil), Roraima (R\$ 395mi), Rondônia (R\$ 258mi) e Tocantins (R\$ 64mi).

Relação entre ativo e inativo

A estrutura demográfica dos estados também evidencia como a reforma previdenciária precisa ser uma pauta de todos os governadores, pois na maioria deles a relação entre aposentados e ativos se aproxima de 1 para 1, ou já é superior a isso. O gráfico 2 apresenta a relação entre o número de aposentados e pensionistas para cada ativo. Os piores resultados estão no Rio Grande do Sul, com aproximadamente dois aposentados para cada ativo, e Minas Gerais, onde esta relação é de 1,29. O Rio de Janeiro ficou na terceira colocação, com relação inativo por ativo de 1,14, ao passo que Santa Catarina fecha o grupo dos estados onde os segurados pela previdência superam o número de ativos, com coeficiente de 1,06. No final da lista estão os estados novos, que apresentam um número menor de aposentados e pensionistas.

Gráfico 2: N° de Aposentados e Pensionistas por Ativo

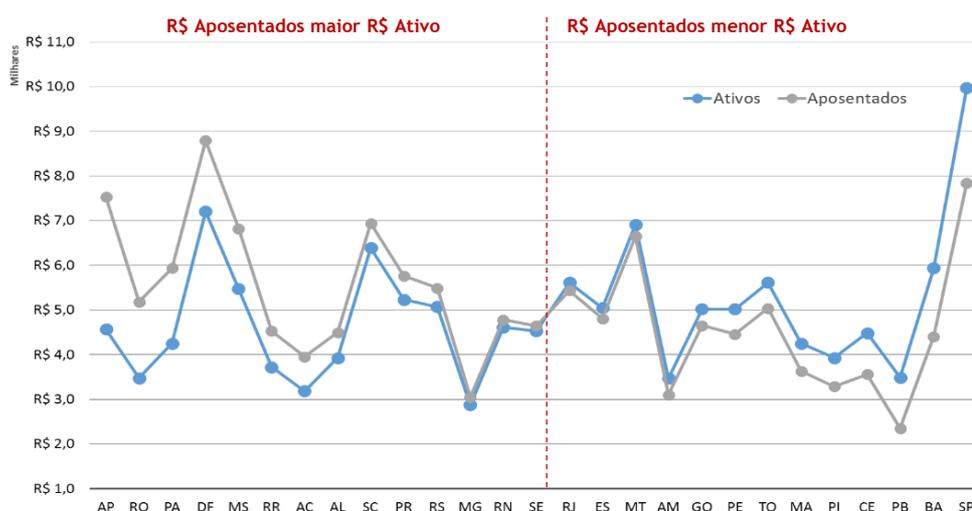


Fonte: Secretaria de Previdência. Dados de 2017

Além da quantidade de vínculos, outro ponto fundamental é a remuneração de ativos e inativos - gráfico 3. Na média entre os estados, os aposentados recebem cerca de R\$ 4,8 mil por mês, valor pouco acima da média da remuneração de ativos (R\$ 4,6 mil)³. No entanto, quando se observam os resultados por estado, os dados são alarmantes. Em 14 estados as aposentadorias superam os salários de ativos. O lado esquerdo do gráfico 3 mostra todos os estados nesta situação e a diferença entre os salários médios. O Amapá é o estado onde esta diferença é mais significativa: os aposentados recebem quase o dobro do que os ativos (R\$ 7.525 contra R\$ 4.568). Também fazem parte deste grupo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Santa Catarina. Estes três estados combinam dois fatores de risco: aposentadorias que superam os salários médios dos ativos e alto número de inativos frente aos ativos.

³ A renda média do brasileiro é R\$ 2,5 mil por mês.

Gráfico 3: Remuneração Média (R\$ milhares)

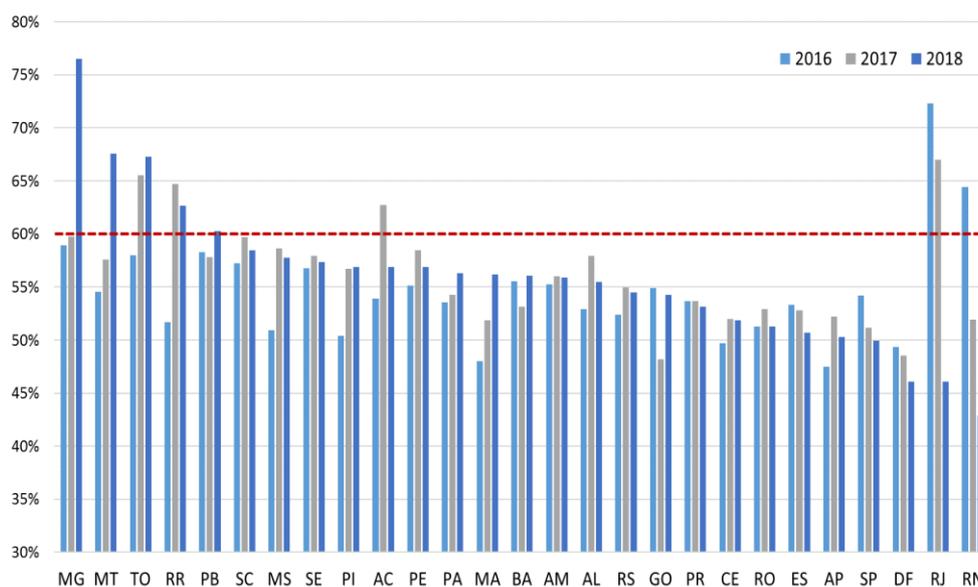


Fonte: Secretaria de Previdência. Dados de 2017

A declaração dos dados fiscais

Nos últimos anos, o rápido crescimento das despesas de pessoal tem sido o principal vilão para o equilíbrio fiscal dos estados, como apontado nos capítulos anteriores. No entanto, chama a atenção que os dados oficiais divulgados pelos estados não revelam esse quadro alarmante, dando a entender que a legislação, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cumpriu seu objetivo de manter uma gestão fiscal eficiente e, conseqüentemente, o equilíbrio orçamentário. Mesmo com a crise econômica e a queda da arrecadação, poucos estados ultrapassaram o limite legal de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) para Despesa de Pessoal. Em 2016, auge da crise econômica, entre as 27 unidades da federação, apenas duas ultrapassaram o limite máximo de despesa: RJ e RN. Em 2017, esse número subiu para quatro (RJ, TO, AC e RR). Já em 2018, foram cinco estados gastando acima do limite legal (MG, MT, TO, RR e PB) - Gráfico 1.

Gráfico 4: Despesa de Pessoal % RCL



Fonte: Tesouro Nacional

No entanto, os dados de previdência e os problemas sociais pelos quais passam os estados deixam claro que as informações oficiais não retratam a realidade. Em muitos estados a falta de dinheiro resultou em atraso de salários e aposentadorias, com pouco espaço para investimentos, inclusive para a compra de insumos básicos para a educação e a saúde. Além disso, sete estados já decretaram calamidade financeira: Rio Grande do Norte, Goiás, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Mato Grosso e Roraima. Desse grupo, apenas os três últimos declararam despesa de pessoal acima do limite legal em 2018. Nos demais, a despesa de pessoal não atingiu nem o limite prudencial⁴ (57% da RCL). De acordo com os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) de Goiás e do Rio Grande do Sul a despesa de pessoal se manteve dentro do limite legal por todo o período analisado (2016-2018).

Diante desse cenário, cabe um olhar mais atento para a forma como os estados declaram e disponibilizam suas informações fiscais. Por muitos anos a administração irresponsável dos recursos públicos esteve escondida por operações contábeis não transparentes e ausência de uniformidade nas declarações, ou seja, os resultados declarados não mostraram o real problema dos orçamentos estaduais. Como os dados não sinalizavam o desequilíbrio orçamentário, os mecanismos legais de ajuste e controle das contas públicas pareciam eficazes. Cada ente, amparado por seu Tribunal de Contas, passou a desenvolver sua metodologia para cálculo da despesa de pessoal, o que também inviabilizou a comparação do indicador entre os estados e livrou os gestores de qualquer medida de ajuste de contas.

O caso do Rio de Janeiro é emblemático neste sentido. A LRF determina que a despesa de pessoal deve ser o resultado da soma dos gastos com ativos, terceirizados, inativos e pensionistas. Por muitos anos o avanço das despesas previdenciárias foi financiado por receitas de alta volatilidade, a destacar as de royalties⁵, revelando um aparente equilíbrio financeiro do fundo da previdência. Para se ter uma ideia, antes da queda do preço do barril de petróleo - que em 2016 atingiu o menor valor em 12 anos - as receitas de royalties direcionadas para o fundo de previdência representavam em média 34% do total das despesas previdenciárias. No entanto, a queda do preço internacional do petróleo e a consequente queda dos royalties evidenciou o déficit da previdência do estado⁶.

Sem considerar essas receitas no financiamento de inativos e pensionistas do estado, o limite legal para gasto com pessoal teria sido ultrapassado dois anos antes - como mostra o gráfico 5, que compara o indicador de despesa de pessoal divulgado no relatório oficial do estado⁷ e o indicador que exclui o uso das receitas extraordinárias para cobrir os gastos previdenciários. Em 2016, quando as receitas extraordinárias se esgotaram, os dois indicadores se aproximam. Contudo, no ano seguinte, com a retomada de crescimento do preço de petróleo, o estado voltou a financiar seu fundo com os royalties, o que escondeu a real rigidez do orçamento. Em 2018, sem considerar as receitas voláteis, o estado ainda estaria gastando acima do limite legal (67% da RCL)⁸, resultado bem acima dos 46,0% oficialmente declarados.

4 Quando o montante total da despesa de pessoal ultrapassa 90% do limite estabelecido, para esse gasto, pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

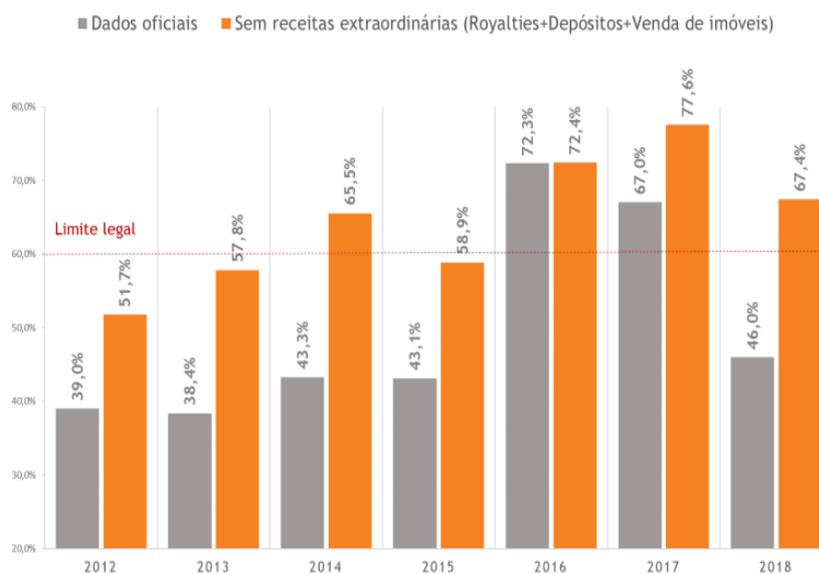
5 Além dos royalties o estado contou com outras receitas extraordinárias, como R\$ 4,3 bi e R\$ 5,4 bi em alienação de bens em 2013 e 2014, respectivamente, e R\$ 6,6 bi em depósitos judiciais em 2015.

6 Importante destacar que, apesar de ser uma prática permitida por lei, as receitas provenientes da exploração de petróleo resultam de um recurso finito e de alta volatilidade, desta forma, seu uso para cobrir despesas obrigatórias torna o equilíbrio orçamentário extremamente vulnerável.

7 Relatório de Gestão Fiscal, que divulga o percentual da despesa de pessoal em relação a Receita Corrente Líquida, de acordo com a metodologia definida na Lei de responsabilidade Fiscal.

8 Importante destacar que por ter aderido ao Regime de Recuperação Fiscal, no ano de 2017, o RJ ficou liberado das sanções e obrigações de reenquadramento ao limite legal de despesa de pessoal.

Gráfico 5: Despesa de Pessoal % Receita Corrente Líquida - RJ



Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento do Rio de Janeiro. Elaboração Firjan.

Rio de Janeiro: folha de pessoal e legislação

Alguns entraves têm se apresentado como limitadores para o ajuste do quadro de pessoal ativo e equilíbrio dos fundos previdenciários não só no Rio de Janeiro, mas na maioria dos estados. No caso do Rio de Janeiro, que concentra 54% da folha do Executivo no pagamento de ativos, há uma extrema rigidez, uma vez que os servidores efetivos (concurso público) representam 93% do custo. Os cargos em comissão, normalmente onde são sinalizados os ajustes, representam apenas 3%.

O segundo ponto fundamental está na composição do quadro de pessoal entre as áreas. Como exemplo, 52% da folha de pessoal ativo, do Executivo, está concentrada na área de Segurança⁹. Esse quadro evidencia que medidas de ajuste no quadro de pessoal do estado irão passar, necessariamente, pela discussão sobre a alocação orçamentária desta área¹⁰. Importante salientar que uma redução desestruturada, em quantitativo ou salários, teria impacto direto na prestação destes serviços à população, o que implica um processo cauteloso de análise e definição das políticas a serem adotadas.

Além disso, existe um arcabouço legal que restringe muito as possibilidades de ajustes no quadro, como, por exemplo, a demissão de servidores públicos. Em debate na Câmara dos Deputados, tramita o PLS 116/2017 que permite a demissão de servidores públicos por insuficiência de desempenho.

⁹ Segurança: Secretaria de Segurança, Secretaria de Defesa Civil, Riosegurança (ISP), Polícia Civil, Polícia Militar, Secretaria de Administração Penitenciária, Fundação Santa Cabrini e Corpo de Bombeiros.

¹⁰ Em 2017, 82% do orçamento da função segurança foi destinada para pagamento de pessoal e encargos, ao passo que apenas R\$ 2.469 foi gasto com informação e inteligência.

Pautas Fundamentais

Diante de todo o quadro apresentado, é de extrema importância que se rediscuta a efetividade dos instrumentos legais que regem o cenário fiscal. A legislação atual não é suficiente para evitar a crise em que se encontram os entes subnacionais, mesmo com seus mecanismos de controle. Neste sentido a Firjan reitera como fundamental:

1. Aprovação da PEC 6/2019 e PL 1645/2019 - Reforma da previdência

A Firjan entende que a reforma da previdência é condição básica para o equilíbrio fiscal. Os dois projetos trazem pontos importantes, que terão grande impacto na sustentabilidade das contas estaduais. Cabe destacar o PL 1645/2019, que trata da reforma previdenciária das Forças Armadas. Apesar das medidas de reestruturação da carreira que reduzirão o esforço fiscal total, para os estados a estimativa é ainda bastante significativa, e pode chegar a uma economia de R\$ 52 bilhões em dez anos. As alterações na aposentadoria das Forças Armadas irão valer também para policiais militares e bombeiros, que têm grande peso nas contas estaduais, vide o caso do Rio de Janeiro. Outro ponto de fundamental importância defendido pela Firjan é a adoção automática, por estados e municípios, de todos os pontos que lhe façam menção dentro da reforma proposta.

O estado do Rio de Janeiro, por exemplo, já adotou algumas medidas com o objetivo de reequilibrar o fundo previdenciário, entre elas o aumento da alíquota que incide sobre ativos e inativos. A proposta de reforma de previdência (PEC 6/2019) prevê aumento para 14% da alíquota entre os estados. Contudo, para estados como RJ, GO, SC e RS, onde a alíquota já atingiu este valor¹¹, cabe discutir qual seria a alíquota ideal para suprir o déficit no curto prazo.

2. Aprovação do PLS 116/2017 - Permite a demissão de servidores públicos por insuficiência de desempenho

O projeto estabelece que os servidores municipais, estaduais e federais dos três poderes serão avaliados uma vez por ano com base em critérios como qualidade do serviço, atendimento ao cidadão, produtividade e responsabilidade. Poderá ser exonerado quem receber notas inferiores a 30% da pontuação máxima por duas avaliações consecutivas ou tiver desempenho inferior a 50% em três das últimas cinco avaliações.

Entendendo o engessamento do quadro de pessoal, em especial no caso do Rio de Janeiro, a Firjan considera ser esse um mecanismo justo que permitirá o aumento da produtividade dos servidores públicos do país.

3. Ajustes no quadro de pessoal do Estado do Rio de Janeiro

Conforme apresentado, o Estado do Rio de Janeiro possui um quadro extremamente engessado e concentrado na área de Segurança, quando observado o Poder Executivo. Neste sentido, faz-se urgente uma rediscussão sobre a melhor estratégia para definição das políticas públicas de segurança. Esse debate necessariamente deverá levar à uma reflexão sobre a alocação orçamentária na área, como por exemplo os percentuais alocados em pessoal e inteligência. Outro ponto fundamental é a transparência e o ajuste no quadro de pessoal, que se fizer necessário, nos Poderes Judiciário e Legislativo.

4. Unificação dos critérios de contabilidade pública

O foco dessa pauta é evitar que cada estado tenha uma metodologia diferente para prestação de contas. Algumas iniciativas já surgiram no sentido de discutir caminhos para a unificação da declaração e a eliminação de manobras contábeis que dificultam a análise da real situação fiscal dos estados. É preciso colocar o projeto em prática, pois apenas desta forma será possível aplicar qualquer medida de ajuste e controle de gastos públicos que seja eficaz. Ressalta-se ainda a necessidade de que as punições em caso de desacordo sejam cumpridas.

EXPEDIENTE: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) - Av. Graça Aranha, 01 - CEP: 20030-002 - Rio de Janeiro. Presidente: Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira; Diretor Firjan IEL: João Paulo Alcântara Gomes; Gerente Geral de Competitividade: César Bedran; Gerente de Estudos Econômicos: Jonathas Goulart. Equipe Técnica: Glenda Neves e Nayara Freire. Informações: economia@firjan.com.br

¹¹ Em Pernambuco e Sergipe essa alíquota é de 13,5% e 13% respectivamente e na Bahia é de 12%. Nos demais entes a alíquota equivale a 11%.