

DARCY FRANCISCO CARVALHO DOS SANTOS

Rua Fernando Osório, 1595 – CEP 91.720.330

www.financasrs.com.br – darcyfcs@terra.com.br

PORTO ALEGRE-RS

2021.08.30. Passivos do Estado do RS

Este texto tem que ser lido considerando o que foi tratado no artigo “Sustentabilidade da dívida com o Regime de Recuperação Fiscal”, disponível no link <https://financasrs.com.br/2021/07/27/sustentabilidade-da-divida-estadual-com-o-rrf/>.

O Estado do RS passou por uma série de fatores que contribuiu para o desempenho favorável de suas contas no primeiro semestre do corrente exercício, quando alcançou um resultado orçamentário de R\$ 2.758 milhões.

O ICMS, principal item de arrecadação, apresentou um crescimento inédito de 28,4% nominais ou 20,6% reais sobre igual período do exercício anterior. E continuou crescendo, pois no acumulado janeiro-julho foi de 33,5% ou 24,8%, respectivamente, com o mesmo critério de comparação.

Os outros fatores responsáveis por esse desempenho foram o congelamento da despesa até o final do corrente exercício, estabelecido pela Lei federal nº 173/2020, as alterações nos quadros de pessoal e a reforma da previdência. Esses dois últimos produzirão maiores resultados com o passar do tempo, com exceção do aumento da contribuição previdenciária, cujo efeito foi imediato.

Em julho 2021, ingressaram os recursos da privatização da CEEE, mas o mais importante foi o ingresso do ICMS incidente sobre a energia elétrica, que não vinha sendo pago, um recurso permanente que, pelo que se sabe, deverá alcançar R\$ 100 milhões mensais (R\$ 1,2 bilhão anual, cerca de 3%).

Por outro lado, no final do ano **cessa a majoração** das alíquotas do ICMS, que, segundo cálculos do governo, reduzirá a arrecadação líquida em R\$ 2 bilhões.

Além disso ingressou e deverão ingressar mais recursos de privatizações, mas esses não são permanentes.

Conforme estudo denominado “Sustentabilidade da dívida com o Regime de Recuperação Fiscal (RRF)”, citado no início, concluí que com crescimento

econômico e sem populismos, o Estado terá condições de pagar as prestações da dívida resultantes do citado regime, embora seu valor absoluto seja significativo.

Ao mesmo tempo foram destacados dois problemas que poderiam dificultar à concretização desse objetivo que eram: i) a obrigatoriedade de pagar os **precatórios** até 2029 e ii) o fato de não poder mais considerar as despesas com inativos e pensionistas na comprovação da **MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**. Além disso, há **o passivo total e os passivos contingentes**. Tudo será tratado a seguir.

Então, podemos dizer que, o Estado está na melhor condição dos últimos tempos para sair da crise histórica, mas precisará de governos competentes, sérios (não populistas) e do desenvolvimento econômico, para poder enfrentar os vários obstáculos, de que passamos a tratar.

1) Manutenção e desenvolvimento do ensino MDE

O artigo 212 da Constituição Federal manda aplicar 25% da receita líquida de impostos e transferências (RLIT) em MDE. No caso do Estado, no ensino fundamental e médio. A Emenda Constitucional nº 208, de 26/8/2020 vedou a aplicação da despesa com inativos e pensionistas para o atendimento dessa determinação.

Segundo cálculos da Secretaria da Fazenda noticiados pela imprensa, o Estado teria que despender mais R\$ 3 bilhões para essa finalidade. Foi noticiado também que um parecer da PGE desobrigava o Estado de atender essa determinação.

A Tabela 1 apresenta a aplicação em MDE, que está em torno de 28% da RLIT, mas a educação pública estadual vem perdendo recursos crescentes, devido às transferências líquidas ao Fundeb, que foi de 20% em 2020, depois de ter sido de 17,7% em 2018.

Essas transferências ficam dentro do próprio Estado, porque se destinam aos municípios situados em seu território, onde o aumento das matrículas municipais vem sendo maior do que as estaduais. Ocorre que os gastos com educação são na maioria fixos, pela predominância da despesa com pessoal. Em função disso, a redução dos recursos para aplicar nas despesas com educação é maior do que a redução de suas despesas nessa área, o que

contribui para a menor remuneração dos professores estaduais. Mas os municípios, por seu turno, necessitam desses recursos, sob pena de colocarem em risco suas funções educacionais.

A Educação vem perdendo participação na folha de pagamento da Administração Direta, tendo passado de 39,1% em dezembro de 2012 para 30,3% em dezembro de 2020, conforme Boletim de Pessoal e Painel de Informações da Secretaria da Fazenda. Com base na mesma fonte, calculamos a razão entre a folha da Segurança e a da Educação nas datas citadas: ela passou de 0,71 para 1,29, respectivamente.

Tabela 1. Demonstrativo da manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE

Fontes	2020	2019	2018
1. Impostos e transferências constitucionais	7.938,4	7.682,1	7.549,7
2. Deduções para fins do limite constitucional	2.013,9	1.852,8	1.620,2
2.1. Resultado líquido das transf.do Fundeb	2.014,2	1.863,9	1.620,4
2.2. Cancelamento de restos a pagar	0,3	11,1	0,2
Total aplicado (1+2)	9.952,3	9.534,9	9.169,9
3. Rec. líquida de imp. e transferências (RLIT)	35.389,8	34905,1	33.634,3
4. Aplicado em MDE/RLIT	28,1%	27,3%	27,3%
5. Aplicação sem deduções	22,4%	22,0%	22,4%
6. Fundeb/aplicação em MDE	20,2%	19,5%	17,7%

FONTE: Balanço do Estado 2020, p. 60.

Então, na prática, o Estado aplicou no ensino público estadual 22,4% da RLIT. Excluindo-se a despesa com inativos e pensionistas, que, segundo a Secretaria da Fazenda, é de R\$ 3 bilhões, que corresponde a 8,5% da RLIT, o que deixaria a aplicação efetiva no ensino estadual em 13,9% da citada RLIT, pouco mais da metade dos 25% constitucionais.

Por isso, o Estado não terá como deixar de cumprir a EC 8/2020, acima citada, mesmo que seja escalonadamente.

2) Precatórios

A obrigatoriedade de pagar a totalidades dos precatórios que era até 2024, foi prorrogada até 31/12/2029, pela Emenda Constitucional nº 109 de 15/03/2021. Como o Estado deve R\$ 15.3 milhões, em 105 meses, entre abril/2021 e

dezembro/2029, deverão ser pagos em torno de R\$ 150 milhões/mês (R\$ 1,8 bilhão anual), a preços de hoje.

3) Passivo total

Quando se fala na dívida do Estado fixamo-nos no contrato com a União, cujas parcelas de longo e curto prazo totalizam R\$ 81,2 bilhões. A dívida de curto prazo é a parcela empenhada e não paga, em decorrência da liminar junto ao STF. No entanto, o passivo total corresponde a R\$ 133,2 bilhões, 1,64 vezes a dívida com a União.

Excluimos do passivo total a **provisão do RPPS** (constante do passivo não circulante no balanço), que corresponde a 4 vezes a RCL anual, por ser um compromisso que ficará dentro da despesa com pessoal, que deverá se manter dentro dos limites da LRF.

Tabela 2. Passivo total do Estado em 2020

ESPECIFICAÇÃO	R\$ milhões
PASSIVO CIRCULANTE	31.922
PASSIVO NÃO CIRCULANTE *	101.330
PASSIVO TOTAL *	133.251,4
PATRIMÔNIO LÍQUIDO	-70.693,6
RCL	42.073,5
PATRIMÔNIO LÍQUIDO/RCL	-1,7
Dívida com a União - Longo prazo	68.676,8
Dívida com a União - Curto prazo	12.482,6
TOTAL DÍVIDA COM A UNIÃO	81.159,4
Passivo total/dívida com a União	1,64
* Excluída Provisão do RPPS	169.010,0
Provisão RPPS/RCL	4,02

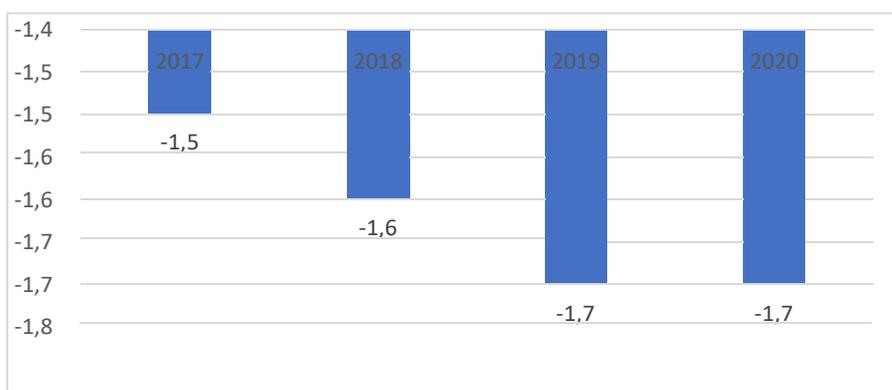
FONTE: Balanço do Estado, 2020.

Então, o patrimônio líquido, constituído da diferença entre passivo total e o ativo total, é negativo na ordem de R\$ 70,7 bilhões, ou 1,7 vezes a RCL do

exercício base. Nos últimos quatro anos, o patrimônio líquido negativo se manteve entre 1,5 e 1,7 vezes a RCL (Tabela 2 e Gráfico 1).

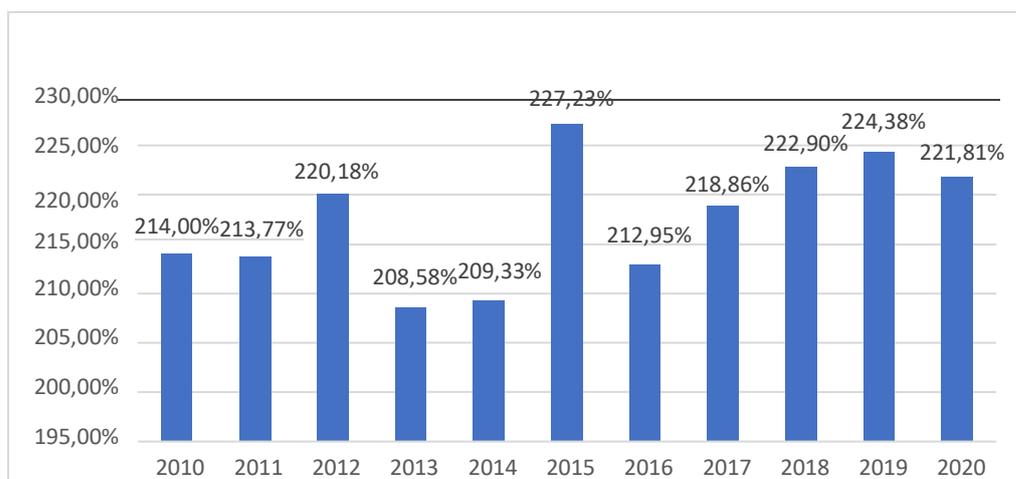
O patrimônio líquido, sendo a diferença entre ativo e passivo total, quando positivo é um ativo real líquido. No entanto, quando negativo, passa ser um passivo real a descoberto. Dizendo de uma outra forma, vendendo-se todos os bens do Estado e recebendo todos os créditos, ainda permanece uma dívida a pagar. Porém o indicador mais importante é a dívida consolidada líquida, que mostra o que resta de passivo menos os itens disponíveis e realizáveis. Conforme vemos no Gráfico 2, ele tem se situado acima de 200% da RCL..

Gráfico 1. Patrimônio líquido em% da RCL



FONTE: Balanços do Estado.

Gráfico 2. Dívida consolidada líquida/RCL, 2010 - 2020



FONTE: Relatórios de Gestão Fiscal do Estado do RS.

3.1. Segurança Pública

Sem entrar no mérito de que a segurança é uma função que apresenta grande risco à maioria dos servidores que nela exercem suas funções, a verdade é que seu custo para o Estado é grande e tende a ser crescente, devido à necessidade de reposição dos servidores que se inativam.

Todos os órgãos da Secretaria pertinente, incluindo servidores ativos e inativos, aumentaram muito sua participação na despesa com pessoal da Administração Direta, passando de 25,6% em 2012 para 39,1% em 2020, conforme já citado.

Acresce-se a isso que os servidores da Brigada Militar são beneficiados por aposentadoria integral “*ad-infinitum*” e dos civis que ingressaram até 2015 também, portanto com o benefício até o final da década de 2040. Isso representa um alto custo atuarial para o Estado.

Esse é mais um fator a dificultar o ajuste fiscal do Estado.

4) Passivos contingentes

Segundo o Balanço do Estado de 2020, p.122/123, passivos contingentes são passivos não reconhecidos nas demonstrações contábeis, em virtude de sua existência depender de um ou mais eventos futuros incertos que não estejam totalmente sob controle do órgão ou entidade. O registro contábil ocorreu por força do artigo 5º da Instrução Normativa Cage nº 8/2017, totalizando no exercício R\$ 68,73 bilhões (R\$ 56,62 bilhões em 2019). A Tabela 2 traz a síntese dos dados de 2020, constando os dados analíticos no Anexo 1, ao final.

A explicação para todo os casos consta das páginas 122 a 131 do citado Balanço do Estado. A metade do valor refere-se ao piso nacional o magistério que não foi cumprindo até então pelo Estado. Com a alteração desse quadro, e a consequente redução dos multiplicadores do plano de carreira, pela Lei

estadual nº 15.451, de 17 de fevereiro de 2020, o plano nacional passou a ser cumprido. Com isso, cessou o crescimento desse passivo, mas está em discussão o passado.

Tabela 2. Passivos contingentes em 2020 (síntese)

Objeto dos passivos contingentes	Milhões	%
Implantação do piso nacional do magistério	34.500,0	50,20%
Compensação de débitos estaduais com precatórios	7.000,0	10,19%
Inconstitucionalidade TR - estoque de precatórios e RPVs	6.734,0	9,80%
Brasil Telecom	5.000,0	7,28%
Tarifas TUST E TUSD	1.600,0	2,33%
Repasse para os municípios de recursos do FES	1.434,9	2,09%
Inclusão do déficit previdenciário na base de cálculo do PASEP	1.400,0	2,04%
Contribuição previdenciária da FASE	1.320,0	1,92%
Ações Cíveis Públicas - investimentos na área da saúde	1.276,8	1,86%
Ação Civil Pública Meio Ambiente	1.000,0	1,46%
Diversos itens	7.461,7	10,86%
TOTAL	68.727,4	100,00%

FONTE: Balanço Geral do Estado, 2020 p.123/124. Anexo 1, ao final.

Se a justiça der ganho de causa aos interessados colocará em risco todo o ajuste estadual feito nos últimos tempos.

5. Total dos passivos estaduais

A Tabela 3 mostra o passivo total do Estado, na ordem de R\$ 371 bilhões e os valores disponíveis e realizáveis somando R\$ 37,9 bilhões, em torno de 10%, em dezembro de 2020.

Conforme já referido, esse passivo não pode ser visto de maneira estática, nem como líquido e certo, pelas seguintes razões.

O **passivo contingente** depende de certas condições para que ele se transforme em passivo real. Dependerá muito do tratamento jurídico que será dado a cada caso. Somente 50% dele refere-se ao piso nacional do magistério que foi instituído sem levar em consideração as peculiaridades locais, como

situação das finanças e multiplicadores do plano de carreira que, no caso do RS, chegaria a cinco vezes o seu valor.

A **provisão atuarial do RPPS** representa um dispêndio que fica dentro da despesa com pessoal. Os futuros governos terão que ficar dentro dos limites da LRF, de acordo com o que diz a citada lei e que é seguido pelo Tesouro Nacional e não conforme interpretações corporativas do Tribunal de Contas, que acabou retirando itens que correspondem a 15% da RCL.

Os recursos disponíveis e realizáveis correspondem a 10% desse passivo, destacando-se que nele está a dívida ativa que, mesmo ajustada, dificilmente terá uma realização integral.

Tabela 3. Total dos passivos estaduais, 2020

ESPECIFICAÇÃO	R\$ milhões	%	RCL (LRF)
Passivo circulante	31.921,8	8,6%	0,8
Passivo não circulante	101.329,6	27,3%	2,4
Passivo real	133.251,4	35,9%	3,2
Provisão atuarial do RPPS	169.010,0	45,6%	4,0
Passivos contingentes	68.727,4	18,5%	1,6
Passivo total	370.988,8	100,0%	8,8
Disponível e realizável em 2020	37.899,8	10,2%	0,9
Ativo circulante	18.656,4	5,0%	0,4
Ativo realizável a longo prazo	19.243,4	5,2%	0,5

FONTE: Balanços do Estado. RCL (LRF) em 2020: 42.073,5 milhões.

6. Considerações finais e conclusão

As finanças estaduais, nos últimos anos, vêm passando por várias mudanças, que com a ajuda federal e o congelamento da despesa pela Lei federal nº 173/2000, possibilitaram a melhoria das contas públicas. Também no corrente exercício, além da despesa congelada, ocorreu grande crescimento da arrecadação, ambos os fatores fundamentais para a redução do déficit público. Isso possibilitou a formação de um superávit orçamentário na ordem de R\$ 2,7 bilhões.

O ICMS, principal item de arrecadação, cresceu inéditos 28,4% nominais ou 20,6% reais sobre igual período do exercício anterior. E continuou crescendo

nos meses seguintes. Receita crescente e despesa congelada é a fórmula ideal para a eliminação de déficits.

As reformas dos quadros de pessoal e da previdência, provocarão uma grande redução no crescimento vegetativo da folha que, junto com o aumento da receita que deverá advir do crescimento econômico, poderão ajudar o Estado a vencer definitivamente os déficits históricos.

No entanto, além do pagamento da dívida, cujo valor absoluto ficará significativo após 2030, com a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), embora com o passar dos anos cada vez mais represente menor comprometimento da receita. Há, ainda, dois grandes empecilhos, que são a proibição de usar os inativos e pensionistas na comprovação dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), e os precatórios, para cujo cumprimento de emenda constitucional, poderão implicar num dispêndio de R\$ 1,8 bilhão anual até 2029. Existem as dívidas com credores multilaterais, mas que se reduzem muito a partir de 2030.

Quanto ao MDE, o ensino público estadual vem perdendo recursos para o Fundeb, que é muito importante para o ensino municipal. No entanto, retirando-se as perdas para o citado fundo e os inativos e pensionistas, a aplicação efetiva na educação pública estadual fica em torno de 14%, menos da metade do valor constitucional.

Há também a perda de R\$ 2 bilhões de arrecadação do ICMS a partir de 2022, com o fim da majoração das alíquotas.

Além disso, quando examinamos o Balanço do Estado de 2020, vemos que, além de um patrimônio líquido negativo correspondente a 1,7 vezes a RCL, há um passivo de R\$ 169 bilhões de provisão atuarial do RPPS, que será diluído no tempo, o que exigirá esforço para manutenção da despesa com pessoal dentro dos limites da lei de responsabilidade fiscal. A manutenção da aposentadoria integral para algumas categorias para sempre e até o final da década de 2040 para outras será um fator negativo.

Há, ainda, os passivos contingentes que, como o próprio nome indica, dependem de certas contingências para sua concretização. Somente 50% deles refere-se ao piso nacional do magistério que foi instituído sem levar em consideração as peculiaridades locais, como a situação das finanças e multiplicadores do plano de carreira que, no caso do RS, chegaria a cinco vezes

seu valor.

Finalizando, acredito que, ao serem reduzidos os efeitos dos principais fatores causadores do crescimento vegetativo da folha, com o crescimento econômico que proporcione um aumento real permanente da arrecadação e desde que governos sucessivos não retrocedam no controle dos gastos, o estado poderá sair definitivamente dos déficits históricos. É isso que acredito, não sei se é convicção ou desejo. O futuro dirá.

Porto Alegre, 30 de agosto de 2021.

ANEXO 1 – Passivos contingentes (analítico)

Objeto dos passivos contingentes	Milhões	%
Implantação do piso nacional do magistério	34.500,0	50,20%
Compensação de débitos estaduais com precatórios	7.000,0	10,19%
Inconstitucionalidade TR - estoque de precatórios e RPVs	6.734,0	9,80%
Brasil Telecom	5.000,0	7,28%
Tarifas TUST E TUSD	1.600,0	2,33%
Repasses para os municípios de recursos do FES	1.434,9	2,09%
Inclusão do déficit previdenciário na base de cálculo do PASEP	1.400,0	2,04%
Contribuição previdenciária da FASE	1.320,0	1,92%
Ações Cíveis Públicas - investimentos na área da saúde	1.276,8	1,86%
Ação Civil Pública Meio Ambiente	1.000,0	1,46%
Contribuição do DAER ao IPE - Previdência e IPE Saúde	986,8	1,44%
Contribuição previdenciária dos aposentados e pensionistas	728,0	1,06%
Devolução do ICMS em operações com substituição tributária	652,0	0,95%
Processos individuais na área da saúde	844,5	1,23%
Adicional de insalubridade - servidores de escola	418,8	0,61%
Diferencial de alíquotas de optantes do SIMPLES NACIONAL	392,0	0,57%
Ações civis na área da segurança pública	378,9	0,55%
PASEP	351,8	0,51%
Adicional Noturno militares estaduais	285,6	0,42%
Paridade pensões SINPOL	264,0	0,38%
Reajuste da Lei 11.467/2000, 11678/01 e 11752/02	228,6	0,33%
Desapropriação no Município de Torres - Pq. Estadual Itapeva	155,4	0,23%
Indenização de parcelamento de salários	105,0	0,15%
Programa Estadual de Concessão de Rodovias (pedágios)	102,4	0,15%
Compensação de créditos de saídas isentas não estornadas	100,0	0,15%
Fundação Silius	100,0	0,15%
FGTS Serviços Temporários	26,5	0,04%
Ações indenizatórias por superlotação de presídios	1,0	0,00%
Outros	1.340,4	1,95%
TOTAL	68.727,4	100,00%

FONTE: Balanço Geral do Estado, 2020 p.123/124.