

Agosto de 2019

Até o ano de 2018 havia uma aparente “normalidade” nas contas dos Estados brasileiros, uma vez que as prestações de contas dos governos estaduais estavam sendo aprovadas pelos Tribunais de Contas locais e respectivas Assembleias Legislativas. Entretanto, diversos governadores eleitos para a legislatura 2019-2023 se depararam com a incapacidade de honrar compromissos com servidores e fornecedores, mostrando que a realidade era mais complexa do que se supunha até o ano passado.

O cenário encontrado pelos atuais governadores é resultado, principalmente, das más gestões fiscais. O crescimento acelerado das despesas de pessoal frente à evolução da receita é hoje um problema evidente em quase que a totalidade dos entes da federação. Muitos Estados chegam a comprometer cerca de 70 a 80% da receita com gasto de pessoal.

Mas as perguntas que ficam são: por que tanta demora para identificar o problema? Como o país chegou a esse ponto, se a própria Lei de Responsabilidade Fiscal emite alertas quando são atingidos certos limites de gasto com pessoal, como proporção da Receita Corrente Líquida (alerta, 54%; prudencial, 57%; máximo, 60%)? Como alguns Estados atingiram o patamar de 70% da receita com despesa de pessoal sem que soassem alertas durante essa trajetória?

A resposta a essas perguntas leva à identificação dos determinantes do problema e permite a construção de soluções.

Claramente, a LRF não conteve o excesso de gastos com pessoal, permitindo que a trajetória desses gastos ultrapassasse os limites estipulados por ela. Um indício desse sintoma é ilustrado pelas figuras 1 e 2, retratando a despesa de pessoal e o cumprimento de seus limites definido pela LRF.

A figura 1 traz o conceito de despesa de pessoal definido pelos Tribunais de Contas Estaduais, por meio do Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Nota-se que, de acordo com esse conceito, sete Estados apresentavam desenquadramento da despesa de pessoal determinado pela LRF, dez estavam entre o limite de alerta e o limite máximo, e o restante sem qualquer indício de problemas com gasto de pessoal.

Já a figura 2 traz o mesmo gráfico, porém utilizando o conceito definido pelo Programa de Ajuste Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional (PAF). De acordo com essa metodologia, quinze Estados apresentavam desenquadramento da despesa de pessoal determinado pela LRF e o restante se apresentavam acima do limite de alerta.

Agosto de 2019

Figura 1: Despesa de Pessoal/RCL em 2017, metodologia RGF. Fonte: Boletim da STN.

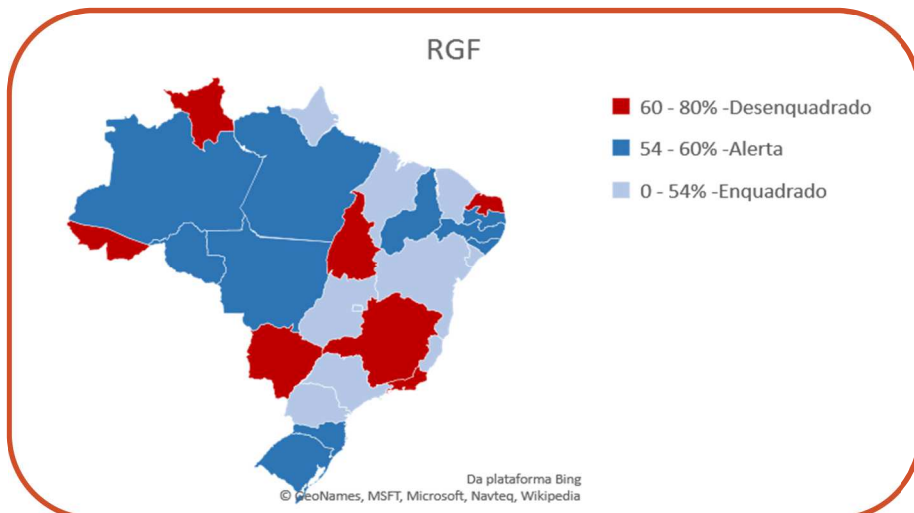
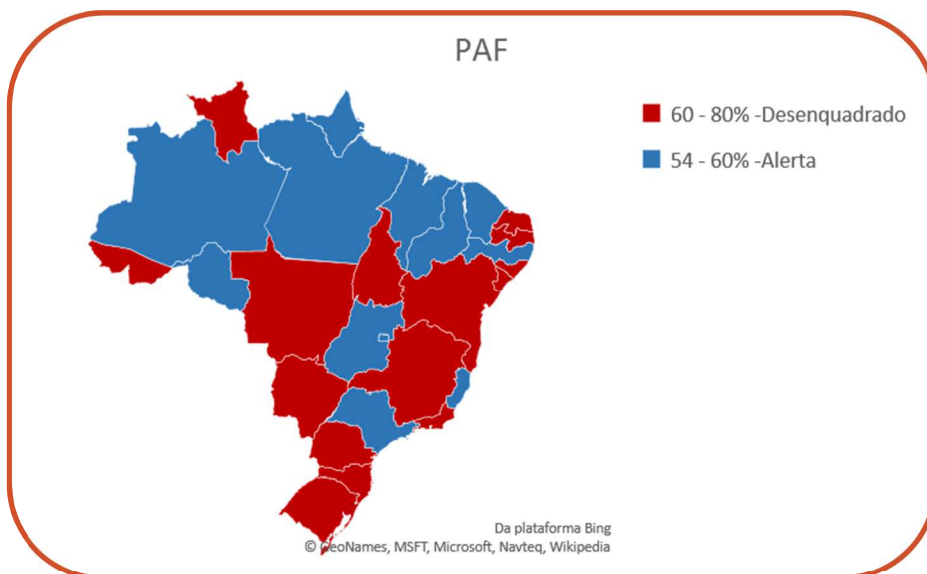


Figura 2: Despesa de Pessoal/RCL em 2017, metodologia STN/PAF. Fonte: Boletim da STN.



Qual dos dois gráficos representa a realidade dos fatos? O que justifica uma diferença tão grande de avaliação dos limites da LRF?

Para responder à primeira pergunta, basta observar os fatos. Alguns estados, que sabidamente se encontram em situação de insolvência, sem capacidade de honrar compromissos com salários de servidores, aposentadorias de pensionistas e fornecedores, aparecem em boa situação de acordo com o indicador da LRF (apresentado no RGF).

Por exemplo, os casos de Rio Grande do Sul, Goiás, Mato Grosso e Rio Grande do Norte.

Agosto de 2019

Esses quatro estados se encontram em grave situação fiscal, sendo os dois primeiros em processo para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal¹. Já Mato Grosso e Rio Grande do Norte estão em situação de calamidade financeira, sendo este último com salários atrasados, ainda tentando pagar o 13º de 2017 para servidores estaduais.

Tais divergências ocorrem devido a conceitos diferentes sobre a despesa de pessoal, utilizados por alguns Tribunais de Contas Estaduais.

Pegue, por exemplo, o caso do Rio Grande do Norte. O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do terceiro quadrimestre de 2018 traz em forma de nota explicativa a descrição das mudanças no conceito de despesa de pessoal. Três mudanças nas variáveis que compõem o indicador de Despesa de Pessoal da LRF são descritas da seguinte forma:

“1. **DEDUÇÃO IRRF**: Do valor da despesa bruta com Pessoal Ativo foi deduzido o IRRF incidente sobre a remuneração dos servidores, conforme Decisão nº 0720/2007-TC, 28.06.2007.

2. **RCL (DEDUÇÃO IRRF)**: O valor da Receita Corrente Líquida (RCL) também foi apurado sem considerar o valor do IRRF, conforme Decisão nº 0720/2007-TC, de 28.06.2007.

3. **DESPESA COM INATIVOS E PENSIONISTAS**: Com relação à dedução da despesa com inativos e pensionistas, segue-se o entendimento constante no Acórdão Nº 265/2018-TC de que tal despesa não deve ser computada como despesa pública com pessoal do Órgão, visto que "para os entes federados que instituírem regime próprio de previdência social aquele cômputo deve ser contabilizado pelo respectivo Poder Executivo Estadual, responsável pela gestão previdenciária”.

Basicamente, decisões do TCE sustentam a exclusão de IRRF e de despesas com inativos e pensionistas da despesa de pessoal, como se esse pagamento não existisse.

O indicador Despesa de Pessoal/RCL de acordo com o RGF ficou em 52,49%, enquanto que pela STN, que contabiliza todos os gastos com pessoal, incluindo IRRF e inativos e pensionistas, ficou em 72,07%. A realidade é que o Estado do Rio Grande do Norte usa mais de 72% de sua RCL para pagamento de pessoal, ativos e inativos.

Da mesma forma isso ocorre em diversos outros Estados como Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, dentre outros. Veja a diferença apresentada na Tabela 1.

¹ Goiás sob força de liminar.

Agosto de 2019

Tabela 1: Comparativo de Despesa de Pessoal (2017): PAF vs. RGF

UF	Despesa Pessoal/RCL PAF	Despesa Pessoal/RCL RGF
AC	63,53%	63,75%
AL	60,56%	58,76%
AM	55,61%	57,04%
AP	56,58%	53,26%
BA	60,95%	53,56%
CE	55,94%	53,40%
DF	55,72%	50,21%
ES	54,63%	53,43%
GO	58,37%	48,51%
MA	57,32%	51,80%
MG	79,18%	60,81%
MS	76,77%	61,47%
MT	64,92%	58,85%
PA	57,88%	54,74%
PB	63,17%	58,23%
PE	58,48%	59,44%
PI	54,83%	58,04%
PR	61,07%	53,88%
RJ	70,80%	69,23%
RN	72,07%	52,49%
RO	55,19%	54,24%
RR	62,04%	63,14%
RS	69,14%	56,12%
SC	60,57%	59,98%
SE	63,74%	49,29%
SP	54,45%	51,67%
TO	55,76%	67,94%
Mediana	60,56%	56,12%

Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2018, STN.

Como consequência passaram-se anos sem que fosse apontado o real problema fiscal dos Estados, que é o excesso de gasto em despesa de pessoal. Hoje, temos um cenário fiscal ainda mais grave, e com uma dificuldade ainda maior para que os Estados se reenquadrem aos limites definidos pela LRF.

Por conta disso, três ações importantes precisam ser endereçadas: a primeira é esclarecer questões sobre a apuração dos limites de gastos com pessoal, de forma a não haver mais divergência entre Estados; a segunda é viabilizar a sua adoção por todos os entes, abrindo um prazo de adequação ao limite para aqueles que, com a implementação das novas regras, eventualmente fiquem desenquadrados (como os

Agosto de 2019

casos dos Estados já citados neste estudo); e a terceira é instituir o Conselho de Gestão Fiscal, para que a harmonização dos conceitos seja algo perene.

As duas primeiras ações acima destacadas visam a corrigir os problemas identificados, que culminaram em conceitos divergentes de contabilização, prejudicando a transparência da situação fiscal e aprofundando o desenquadramento dos Estados a LRF. As medidas foram encaminhadas dentro do Programa de Equilíbrio Fiscal (Plano Mansueto, PLP 149/19), em seus artigos 9 e 10 do projeto de lei. O artigo 9 se refere ao prazo para o reenquadramento: “(a despesa de pessoal) deverá se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2024 e eliminar o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, vinte por cento ao ano...”. Já o artigo 10 deixa claro que a apuração da despesa de pessoal deve conter as despesas com inativos e pensionistas, e que não deve ser excluído o IRRF do cálculo.

Olhando para a perenidade, a terceira ação é a instituição do Conselho de Gestão Fiscal (CGF) (como sugerido pelo PLP 210/2015). O CGF seria um órgão colegiado de natureza técnica previsto na LRF, que tem como função promover a boa gestão fiscal que trata a LRF, acompanhando e avaliando, de forma permanente, a operacionalidade da gestão fiscal. De forma mais precisa, o conselho teria como objetivos:

1. definir interpretações técnicas na aplicação das normas voltadas à responsabilidade da gestão fiscal, com vistas a garantir a sua efetividade;
2. editar normas gerais de consolidação das contas públicas, bem como relatórios contábeis e plano de contas padronizado para a Federação;
3. editar normas relativas à padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos fiscais de que tratam a LRF;
4. promover debates, divulgação de análises, estatísticas fiscais padronizadas, estudos e diagnósticos no âmbito de suas competências, dentre outras coisas.

O conselho seria formado por integrantes das áreas fazendárias e de controle da União, Estados e Municípios, bem como representantes técnicos da sociedade civil.

Com a criação do CGF, espera-se uma harmonização dos indicadores fiscais dos Estados, melhorando o controle e a transparência dos gastos de Estados e Municípios, permitindo que os TCE's apontem problemas nas contas e que o mal gestor seja punido de fato. Sem tal mudança a aplicação prática da LRF acaba sendo dura com o novo gestor, que pega o Estado em situação fiscal crítica, e leniente com o mal gestor que deixa o cargo sem qualquer punição.