

Lei de responsabilidade fiscal e gastos com pessoal dos estados

Vilma da Conceição Pinto – FGV/IBRE
02 de Julho de 2019

Crise dos governos subnacionais e da federação brasileira:

Como chegamos?

- ✓ A deterioração das finanças subnacionais constitui um processo antigo e crescente, em que razões estruturais foram exacerbadas pela recessão econômica.
- ✓ Rio de Janeiro não era uma exceção, mas só antecipava e explicitava (pela peculiar dependência de royalties) a deterioração que, com o tempo, atingiu outros estados (predominância de inativos na folha salarial, peso dos outros poderes no orçamento e dívida impagável contra resultado possível).
- ✓ Reformas estruturais, melhorias de gestão, maior responsabilidade e harmonização fiscal são caminhos para superar a crise.



Estrutura da apresentação

Diagnóstico

- Panorama atual*
- Gestão administrativa*

A LRF neste contexto

- A harmonização*
- Inexistência do CGF*
- Possíveis aprimoramentos*

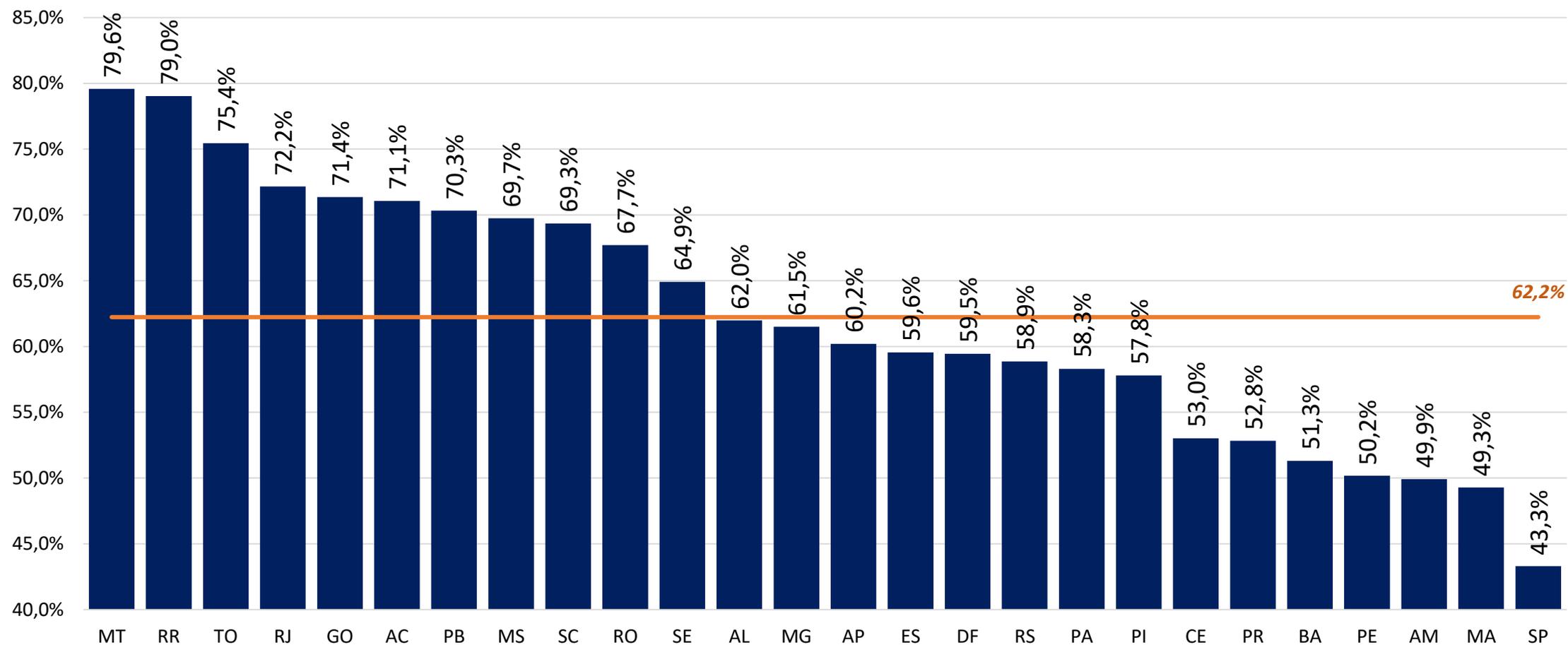


O panorama atual

Elevado grau de rigidez orçamentária

Peso dos gastos com pessoal nas despesas primárias totais

Gastos com pessoal dos Estados - 2º bimestre 2019
Participação nas despesas primárias totais (%)

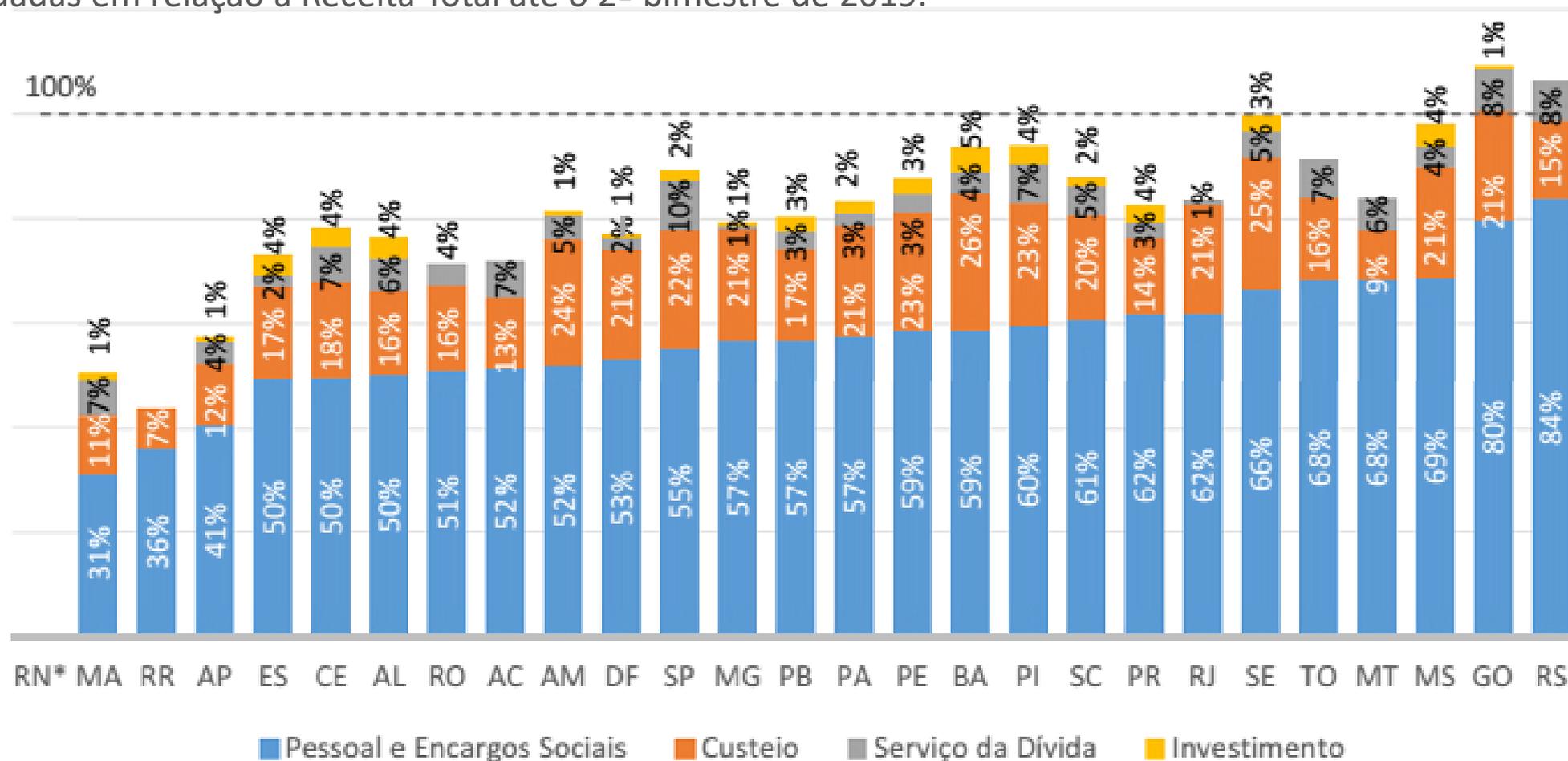


Comprometimento de boa parte das receitas totais

Peso dos gastos com pessoal nas receitas totais

Composição das despesas em relação à Receita Total

Despesas liquidadas em relação à Receita Total até o 2º bimestre de 2019.



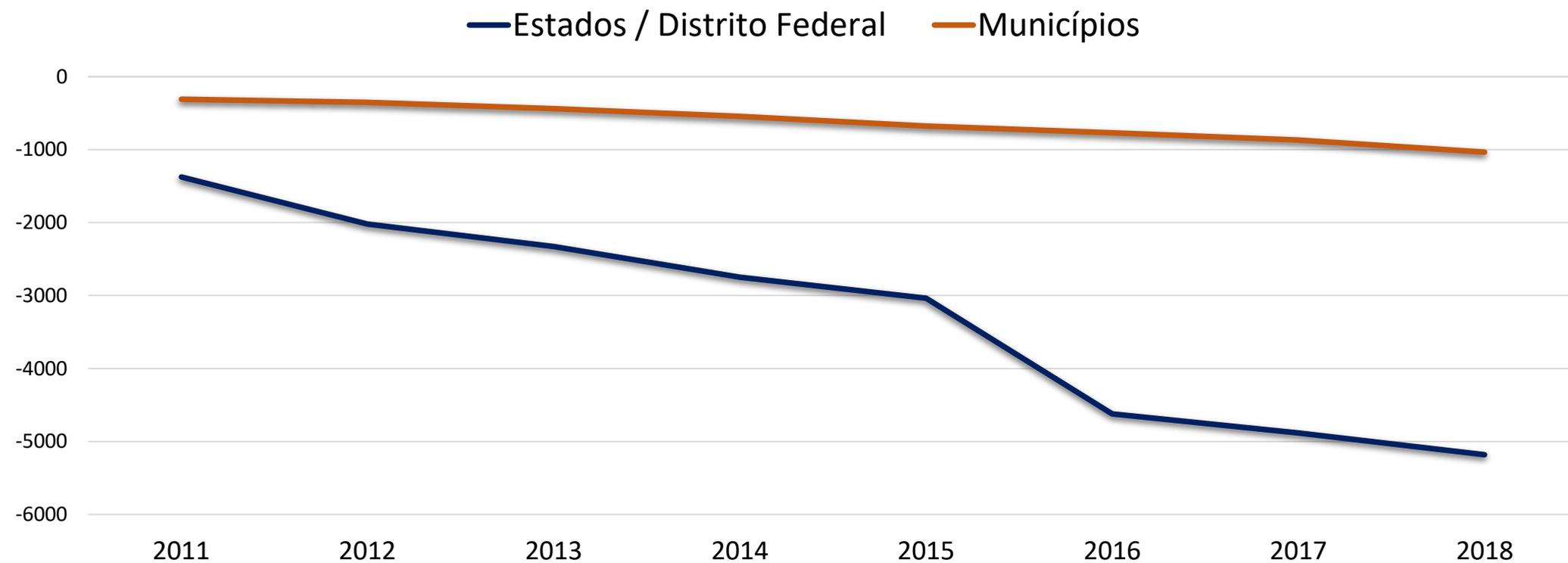
Os entes que ultrapassam 100% da Receita Total apresentam déficit no Balanço Orçamentário

*O Estado do RN não enviou o RREO até o dia 05/06/19, data da extração dos dados.

Piora substantiva do déficit atuarial

Deterioração latente do déficit atuarial

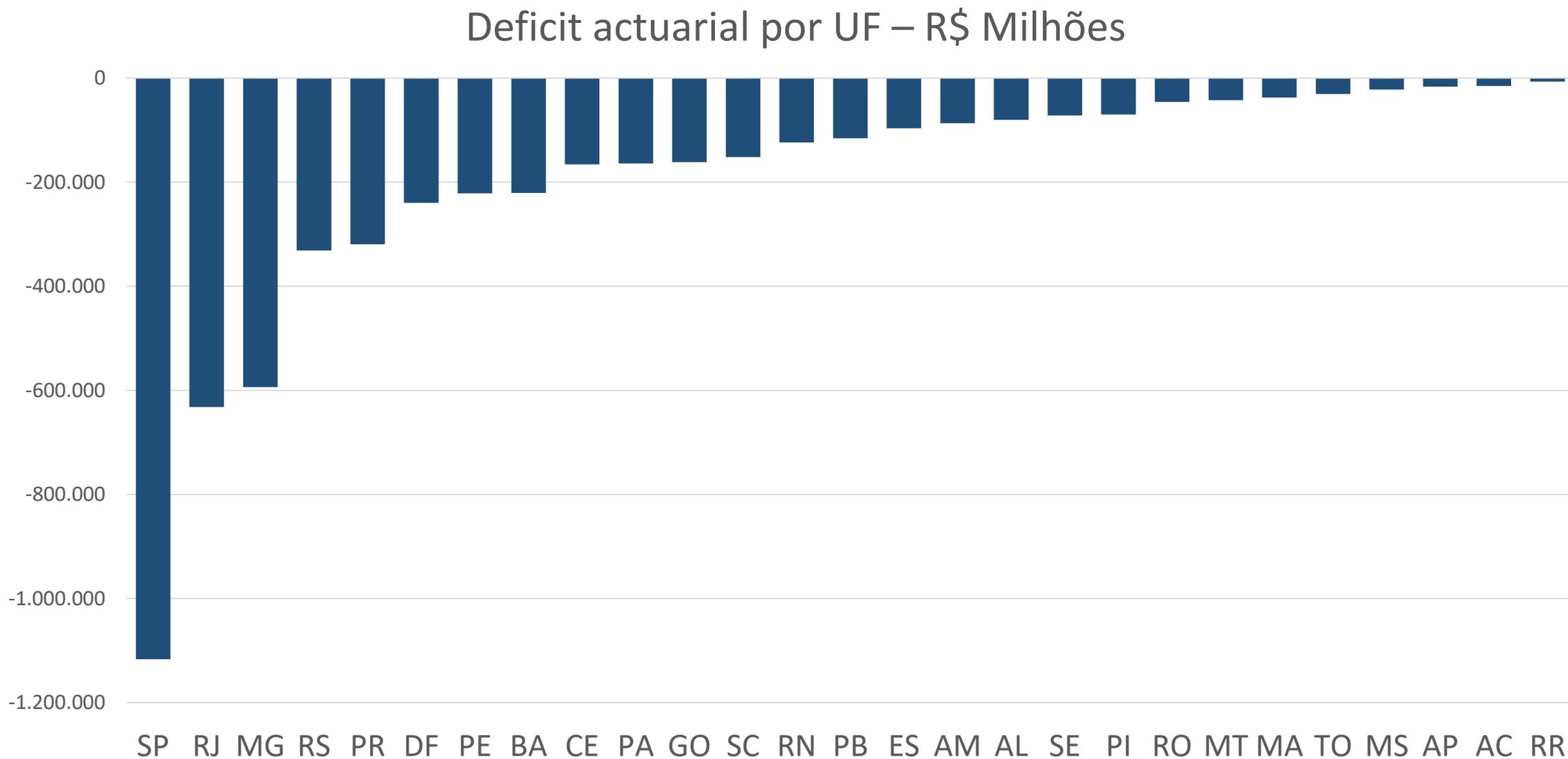
Déficit atuarial do RPPS dos estados e dos municípios
R\$ bilhões



Fonte: AEPS (2017). SPREV

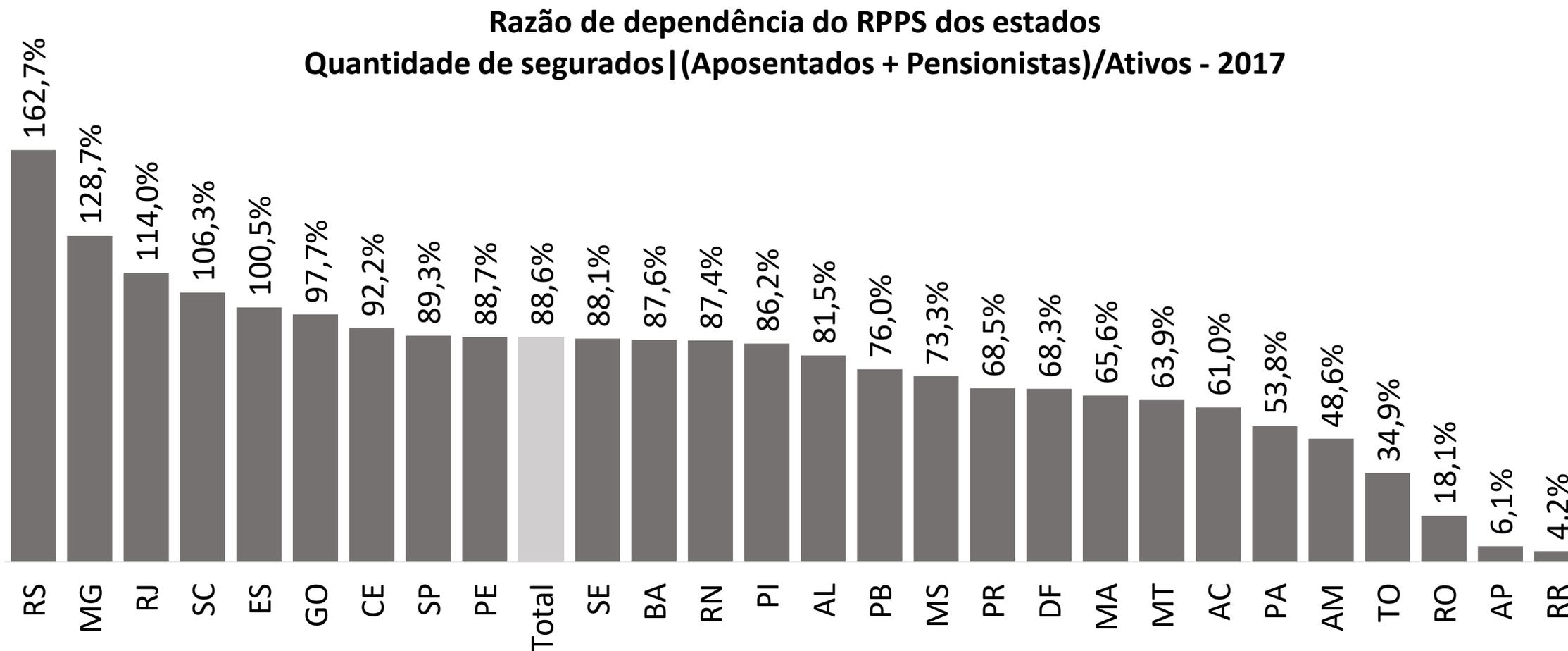
Piora substantiva do déficit atuarial

Deterioração latente do déficit atuarial



Deterioração da razão de dependência

Distribuição por estado: Razão de dependência estadual mostra quadro preocupante

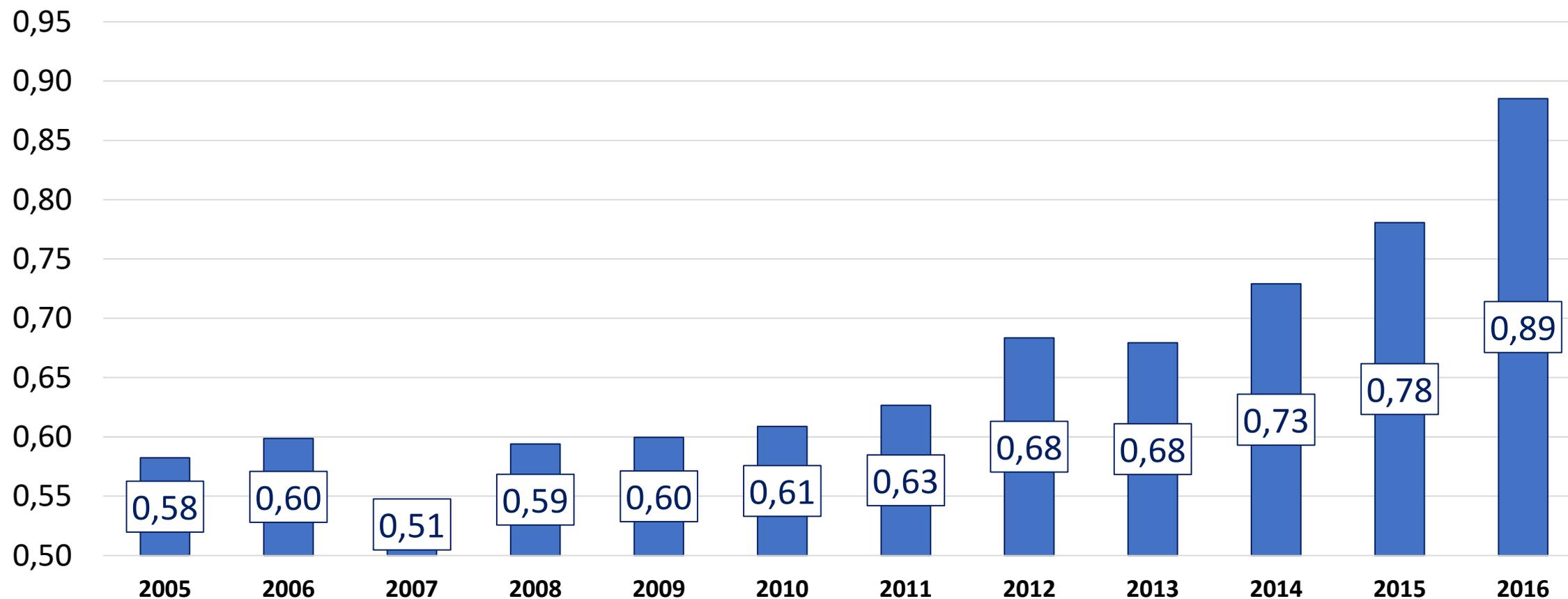


Fonte: (AEPS, 2017). Elaboração própria.

Deterioração da razão de dependência

Razão de dependência estadual mostra quadro preocupante

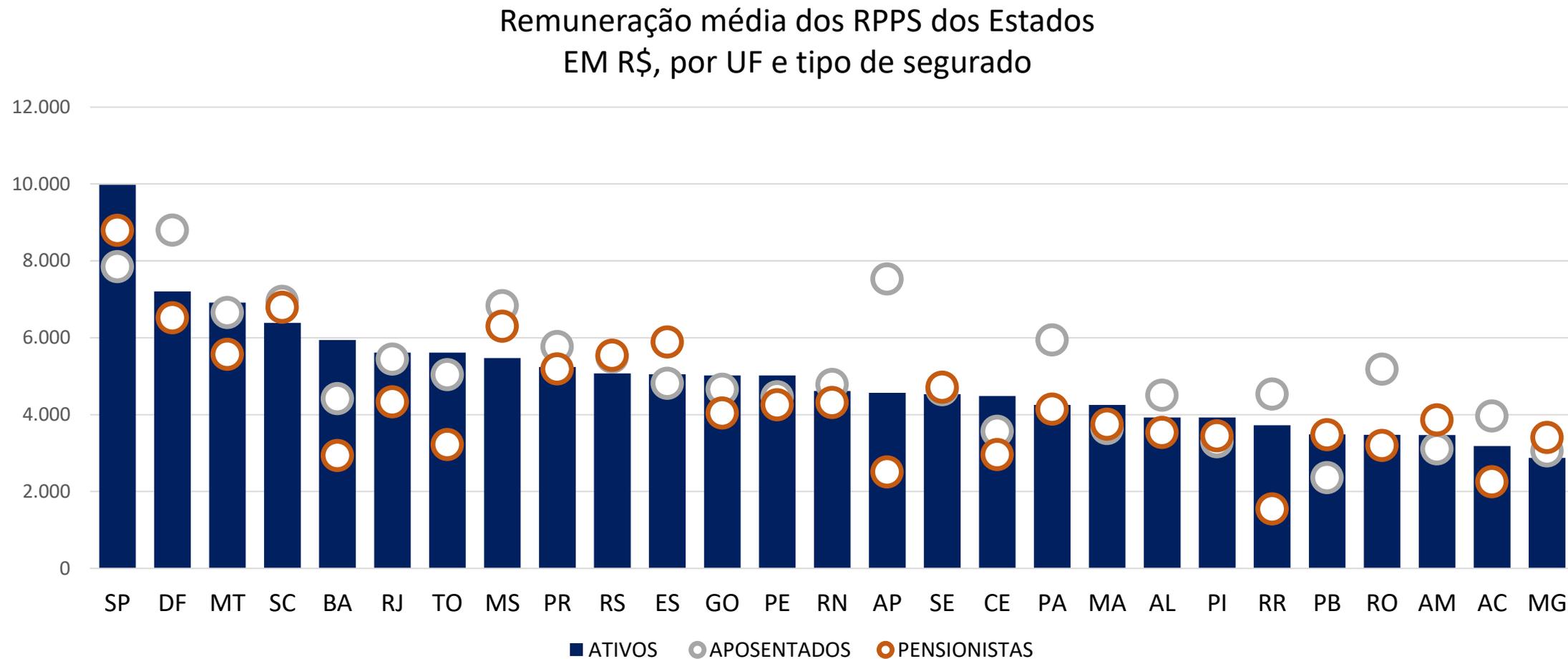
Razão de dependência RPPS dos Estados (Qtd de servidores)
(inativos + pensionistas) / ativos



Fonte: SPREV. Elaboração Própria.

Desequilíbrios também na estrutura de salários

Média salarial dos inativos maior que a dos ativos

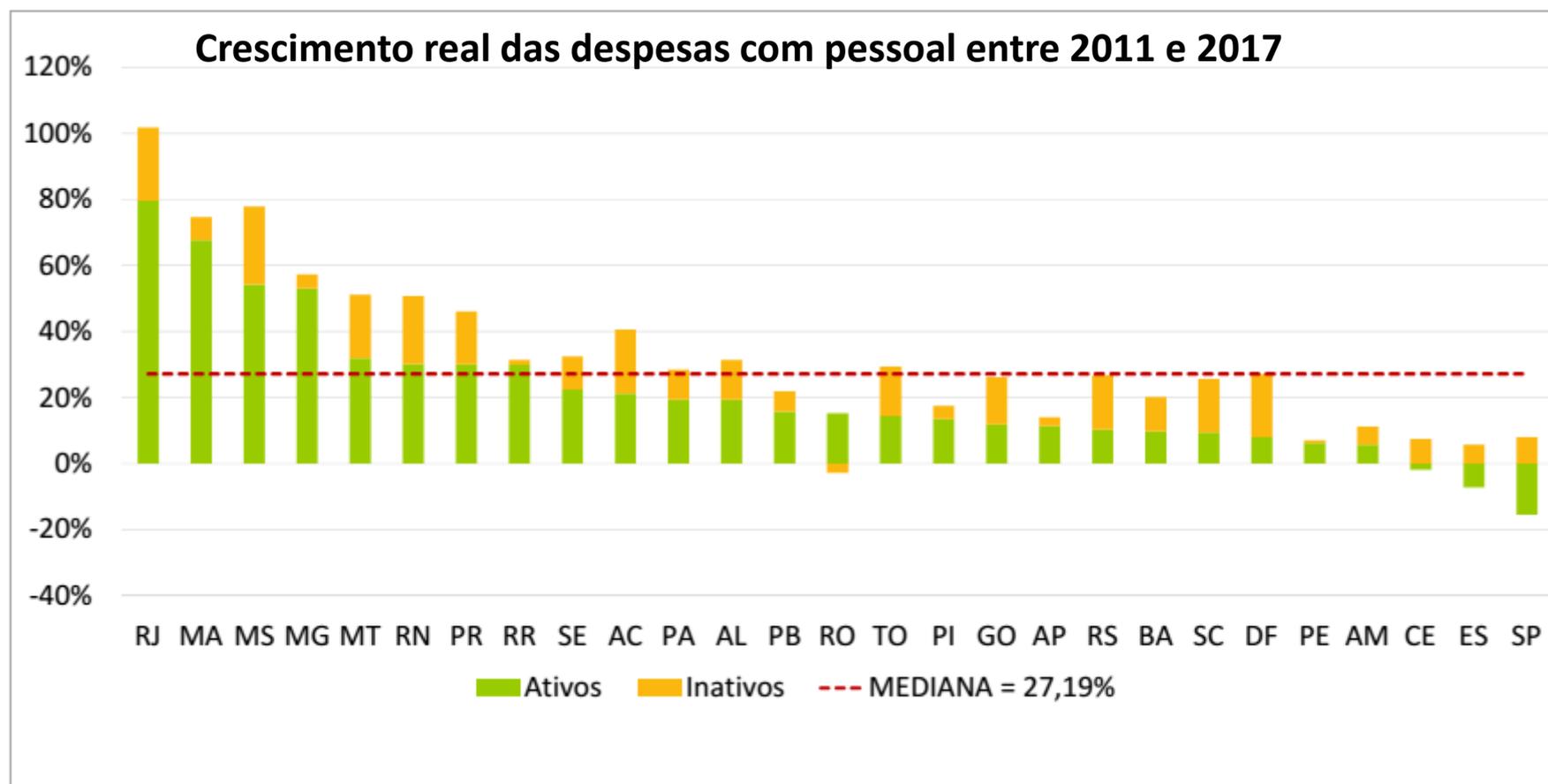


Fonte: SPREV. Elaboração Própria

O crescimento das despesas com pessoal

Crescimento real das despesas mostram quadro dramático.

- ✓ Reajuste de salários/progressão de carreira: aumentos acima da inflação
- ✓ Desproporcionalidade entre distribuição de servidores ativos e inativos.



Fonte: STN



A gestão administrativa

Avaliação de desempenho já está na constituição

ARTIGO 39 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

"Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas"

Enquanto o **regime jurídico deve ser único**, os **planos de carreira e definição dos cargos podem ser diferentes** e individuais para cada órgão.
Para tal, cada entidade tem **autonomia de definição de suas leis**, consideradas **infraconstitucionais**

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19 DE 1998

"Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.
§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:
III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa
§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade.

A emenda 19 inclui **avaliação de desempenho como condicionante para aquisição de estabilidade e possibilidade de demissão por performance**

Fonte: Oliver Wyman

Complexidade legislativa

Existe um **grande número de leis e estatutos específicos** por carreira não excludentes e complementares



Que, **combinados com processos burocráticos e pouco eficazes**, engessaram os entes públicos e tornaram a **gestão de pessoas** cada vez mais difícil

Fonte: Oliver Wyman

Experiência brasileira em avaliação de desempenho e progressão de carreira do servidor público

Avaliação de desempenho



- Quando existente, a avaliação periódica é **pouco clara, não amparada em metas desafiadoras e nenhum critério de normalização**

Matriz de consequência por desempenho



- **Pouca ou nenhuma vinculação das políticas de gestão de pessoas com mérito individual**, limitando a busca por resultados individuais diferenciados

Progressão por desempenho



- A progressão na **carreira pública é linear e vinculada preponderantemente ao tempo de serviço**, dando peso irrelevante à performance individual

Cargos diretivos indicados politicamente



- **Progressão e promoções são garantidas por lei**, conseqüentemente, **todos chegam ao topo** mais cedo ou mais tarde



A LRF neste contexto

Entendendo o papel da LRF

Pressuposto da LRF

Art. 1º [...]

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

[...]

A LRF no contexto da atual crise dos estados

Os Tribunais de Conta: A falta de harmonização entre unidades federadas

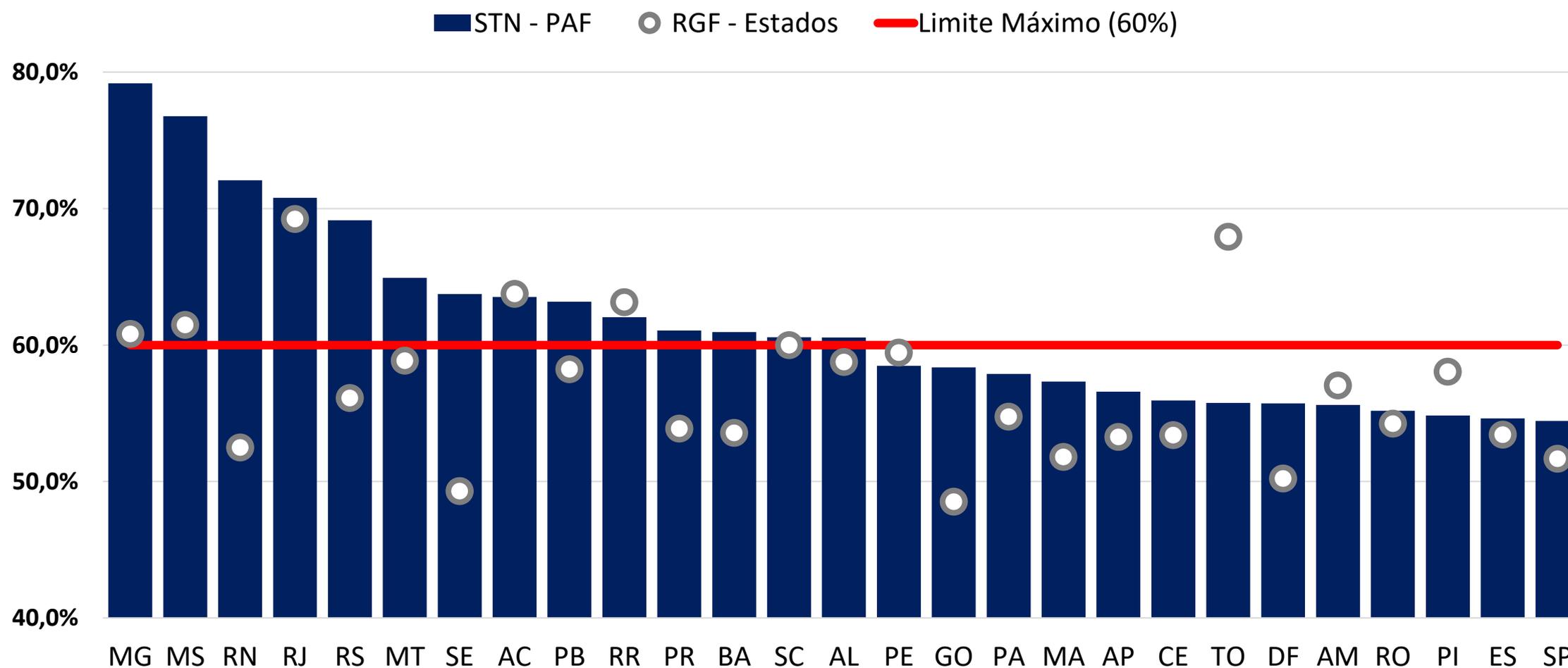
Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

- A falta de harmonização no entendimento da legislação por parte dos tribunais de contas abriu espaço para vários critérios de apuração.*
- Indicador calculado pela STN mostra as discrepâncias entre o reportado por cada estado e o entendimento harmonizado para as despesas com pessoal.*
- Predominantemente o reportado pelos estados é menor que o apurado pela STN.*

Há dados, mas falta transparência

Divergências entre fontes oficiais sinalizam diferentes interpretações

Indicador de despesa com pessoal reportado pelos estados e o harmonizado pela STN
2017 - Valores em % da RCL



Conselho de Gestão Fiscal (CGF):

Previsto na LRF, mas ainda não implementado...

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por **conselho de gestão fiscal**, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

§ 1º O conselho a que se refere o caput instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar.

§ 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho.

Conselho de Gestão Fiscal (CGF):

Previsto na LRF, mas ainda não implementado...

Além da premência para se colocar logo em funcionamento o CGF, é interessante demarcar de forma bem clara a sua fronteira em relação a instituição fiscal independente (IFI).

Órgão competente	Atividade	Composição
Conselho de Gestão Fiscal	<ul style="list-style-type: none">- Normatização Contábil- Padronização de Relatórios Fiscais- Disseminação de boas práticas	Interfederativa (participação dos três entes da federação e dos respectivos poderes)
Instituição Fiscal Independente	<ul style="list-style-type: none">- Acompanhamento da política fiscal- Estimativas de parâmetros e de cenários fiscais- Estimativa de custos das políticas públicas	Intrafederativa (participação de técnicos independentes)



Aprimoramentos possíveis na LRF

O Projeto de Lei Complementar:

Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF) – alterações na LRF

- O prazo para que os estados que ultrapassaram o limite da despesa com pessoal estabelecido pela LRF, 60% da Receita Corrente Líquida, voltem a se enquadrar nesse limite.
 - *Pela regra atual, os estados só têm dois quadrimestres para voltar a se adequar a esse limite. Mas muitos estados estão gastando 70% e até mesmo 80% da receita corrente líquida com pagamento de pessoal, o que torna impossível um ajuste em dois quadrimestres.*
- O PLC do PEF estabelece que os estados terão cinco anos para voltar a se adequar ao limite de gasto com despesa com pessoal a 60% da RCL, sendo o excesso reduzido ao ritmo de 20% ao ano (Art. 9º do PLC). Essa medida será de caráter temporário, um benefício para ajudar nessa fase de transição e de agudo desequilíbrio fiscal.

O Projeto de Lei Complementar:

Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF) – alterações na LRF

- Maior clareza na legislação para tentar aprimorar a uniformização dos conceitos aplicados na apuração dos gastos com pessoal.
- O PLC proposto (ver Art. 10º) muda também o Art. 18 da LRF para deixar claro que cada Poder terá que computar na sua despesa com pessoal a despesa com os inativos e os valores retidos para pagamentos de tributos e quaisquer retenções. Hoje essa regra não é observada por vários poderes em diferentes estados.

O Projeto de Lei Complementar:

Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF) – alterações na LRF

- O PLC muda também o Art. 21 da LRF, com a introdução do inciso III, que proíbe aumentos salariais parcelados cujo impacto se dê fora do mandato do atual governante.
- Essa medida é importante, pois, no Brasil, aumento salarial dado por Lei é considerado, desde 2015, direito adquirido e, assim, não pode ser revisto por um prefeito, governador ou presidente que herdou do seu antecessor reajustes salariais aprovados.

Conclusões

Aprimoramentos são necessários, mas princípios não podem ser abandonados

- ✓ *É necessário, e urgente, que se regule matérias previstas na LRF, mas que até hoje não foram implementadas, como, por exemplo, o Conselho de Gestão Fiscal (CGF).*
- ✓ *Também é urgente que sejam aprimoradas questões que tangem aos compromissos permanentes (ex: uso de receita cíclica para custeio de despesa rígida); além de uma melhor regulamentação no que diz respeito a limitação dos gastos com pessoal.*
- ✓ *Contudo, melhorias na gestão das políticas públicas também podem desenvolver papel fundamental.*



Vilma da Conceição Pinto é economista (UERJ),
Mestre em economia empresarial e finanças (FGV/EPGE),
Pesquisadora (FGV/IBRE)
e consultora independente.

Parte das análises derivam de estudo realizado com o Economista
José Roberto Afonso para o BID.

Juliana Damasceno e Matheus Rosa deram apoio a pesquisa.