

### UM ANO DE REFORMAS

*O avanço da agenda de reformas do governo federal e as propostas no âmbito estadual demonstram tanto a necessidade quanto o comprometimento com o ajuste fiscal.*

O ano de 2019 foi marcado por medidas que caminham para o ajuste fiscal das finanças públicas do País. Apesar de continuarmos convivendo com um *déficit* primário, o que configura o sexto ano consecutivo em que o governo gasta mais do que arrecada, a posição adotada pelo governo foi de sinalizar seu comprometimento com a saúde da situação fiscal do País.

Ainda convivemos com resultado primário negativo, puxado principalmente pelo crescimento vigoroso das despesas primárias, aquelas que possibilitam a oferta de serviços públicos. A dívida pública em proporção ao PIB também não deu sossego, e o Governo ainda tem de lidar com uma margem muito reduzida para investimentos, sem contar o descumprimento da Regra de Ouro, que prescreve que as operações de crédito não superem as despesas de capital, de forma a impedir que o Governo contraia dívida para pagar despesas de manutenção da máquina pública. Porém, apesar dos grandes pesares, é preciso destacar o grande passo dado no sentido de equilíbrio das contas públicas: a aprovação da Reforma da Previdência. A economia em dez anos estimada inicialmente pela reforma era de R\$ 1,2 trilhão, mas o texto aprovado, após nove meses de tramitação no Congresso Nacional, foi para R\$ 800 bilhões. A desidratação foi considerável, porém foi um importantíssimo passo para que o ajuste fiscal ganhe forma no Brasil. Novas medidas de ajuste, que também visam equilibrar a trajetória galopante das despesas obrigatórias<sup>1</sup>, foram propostas pelo governo com o Plano Mais Brasil. Além disso, há medidas que podem transformar o Estado via reformas administrativa e tributária e privatizações de estatais.

É importante destacar que, mesmo considerando a aprovação da Nova Previdência e a possibilidade de aprovação das outras propostas, ainda conviveremos com resultados fiscais ruins, porém com perspectiva de início de reversão do quadro. Dessa forma, a perspectiva para o ano de 2020 já carrega um tom mais animador quanto ao comportamento das contas públicas do Governo Federal, com estimativa de Resultado Primário ainda deficitário, porém apresentando sinais de reversão, confirmada pela trajetória de crescimento mais lenta da dívida.

A análise otimista não se repete de forma tão enfática para o caso do Rio Grande do Sul. Mesmo após a aprovação da manutenção das alíquotas de ICMS majoradas até 2020, a estimativa de *déficit* orçamentário para 2019, de R\$ 4,9 bilhões, demonstra a incapacidade do Estado em honrar seus compromissos, como o pagamento dos salários e o 13º em dia. O *déficit* previdenciário continua estrangulando as finanças estaduais, com cada gaúcho contribuindo, em média, com R\$ 1.038 em impostos por ano para cobrir o rombo do estado, o maior dispêndio por cidadão do País.

Como se sabe, situações críticas requerem soluções amargas. Um bom exemplo é a nova previdência federal. Nesse sentido, o Governo Estadual parece ter tomado à iniciativa de atacar as consequências da ineficiência das gestões passadas com a sua proposta de Reforma Estrutural, com amplas medidas e alterações sobre o funcionalismo, estimando um impacto fiscal de R\$ 25,4 bilhões ao longo de 10 anos. Além disso, outra inovação que aponta para um cenário levemente mais animador são as privatizações da CEEE, CRM e SULGÁS, posição que sinaliza

---

<sup>1</sup> São as despesas definidas na Constituição, como o pagamento de servidores, as aposentadorias do setor público e privado e benefícios como o seguro desemprego.

tanto a necessidade como o aparente comprometimento da atual gestão em conseguir a adesão ao plano de Regime de Recuperação Fiscal com a União.

### Setor Público Consolidado: Ajuste fiscal avança, mas ainda enfrentamos déficit primário

O resultado primário do Setor Público Consolidado<sup>2</sup> no acumulado de janeiro a setembro de 2019 foi deficitário em R\$ 42 bilhões (-0,8% do PIB), apresentando uma melhora significativa quanto ao mesmo período do ano passado (R\$ 61,0 bilhões), representando uma redução de 31,3%. Essa melhora no resultado primário deve-se a dois fatores: uma leve recuperação das contas do Governo Central<sup>3</sup> e *superávit* na conta dos estados. Apesar da melhora, esse ajuste não caracteriza um comportamento adequado das finanças públicas no médio e longo prazo, justamente porque parte dos seus fatos geradores trata-se de casos isolados.

Uma forma de analisar a dificuldade que a União enfrenta para reverter os *déficits* primários é analisar a trajetória da receita líquida e da despesa total do Governo Central, medidas como proporção do PIB. Como apresentado no Gráfico 7.1, no mês de novembro de 2014, as despesas superaram as receitas e, desde então, a despesa saltou de um nível de 18% para 20% do PIB em 2016 e 2017, respectivamente. A partir de 2018, contingenciando as despesas discricionárias do orçamento, conseguiu-se reduzir levemente a despesa como proporção do PIB. No contraponto, a receita líquida caiu do nível de 17,8% em novembro de 2014 para 16,7% em outubro de 2017, devido à crise econômica do período. Em 2018, a receita apresentou sinais de retomada de crescimento, mas tal movimento foi freado com a Greve dos Caminhoneiros. Assim, ela voltou a cair, estabilizando-se em 17,9% do PIB desde maio deste ano. Mesmo com essa estagnação, muito respaldada na própria lentidão de recuperação da economia brasileira, ainda se espera que o resultado primário do Setor Público Consolidado fique abaixo da meta estipulada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2019 de 1,75% do PIB (equivalente a R\$ 132,0 bilhões).

**Tabela 7.1. Resultado Primário do Setor Público Consolidado**

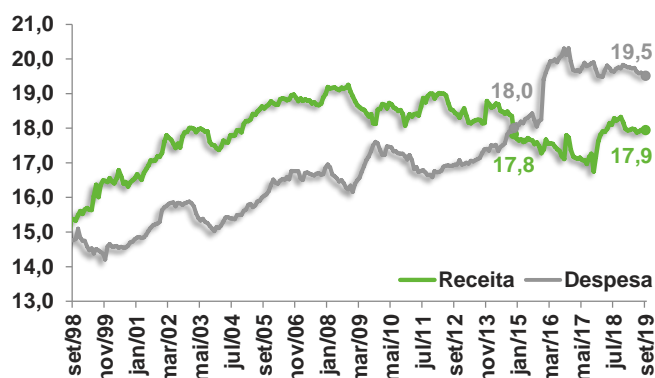
(Acumulado jan-set – Em R\$ bilhões constantes – IPCA set/19)

	2018	2019
<b>Governo Central</b>	<b>-79,1</b>	<b>-63,0</b>
Federal	-78,6	-62,6
Federal s/ INSS	83,0	103,6
INSS	-161,6	-166,2
Banco Central	-0,5	-0,4
<b>Estados</b>	<b>12,0</b>	<b>17,7</b>
<b>Municípios</b>	<b>2,7</b>	<b>2,2</b>
<b>Empresas Estatais</b>	<b>3,4</b>	<b>1,1</b>
Federais	0,9	-0,1
Estaduais	2,4	1,1
Municipais	0,1	0,1
<b>Setor Público Consolidado</b>	<b>-61,0</b>	<b>-42,0</b>

Fonte: BCB. Elaboração: UEE/FIERGS.

**Gráfico 7.1. Receita Líquida e Despesa Total**

(Acumuladas em 12 meses | Em % do PIB)



Fonte: STN. Elaboração: UEE/FIERGS.

<sup>2</sup> O Setor Público Consolidado é formado pelo setor público não financeiro do país, sendo, portanto, a junção do Governo Federal (com INSS), Governos Regionais, Empresas Estatais regionais e federais (sem contar Eletrobrás e Petrobrás) e o Banco Central.

<sup>3</sup> Decorrente do controle das despesas discricionárias e pelo bom resultado das receitas não administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB).

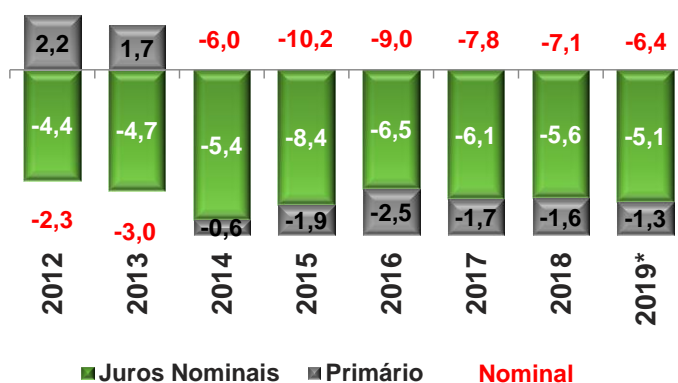
O ajuste fiscal que o Governo busca para equilibrar as contas públicas no longo prazo é justamente o de reduzir a diferença das receitas e despesas observada no Gráfico 7.1, para posterior início de reversão. Mas como as despesas do Governo apresentam um elevado grau de rigidez, o desafio se torna ainda maior quando se busca promover esse ajuste baseado em redução de despesa. Esse fato, portanto, obriga a adoção de reformas que visam diminuir essa rigidez, como as propostas para transformação do Estado do Plano Mais Brasil, que será abordado mais à frente.

Quanto aos resultados fiscais no acumulado do ano, tanto os gastos com pagamentos de juros pelo Setor Público Consolidado como seu resultado nominal apresentaram melhora no acumulado em setembro de 2019, na mesma base de comparação para 2018. O pagamento de juros nominais totalizam R\$ 285,9 bilhões este ano, ante R\$ 316,9 no ano passado, uma redução de 9,8% em termos reais. Quanto ao resultado nominal, o nível acumulado atingiu R\$ 327,8 bilhões ante R\$ 378,0 bilhões no ano passado, apresentando uma redução de 13,3%.

Como as despesas com juros tem participação relevante no resultado nominal do Setor Público, o ciclo de cortes da Selic desempenhou um papel importante para diminuir, ao menos em parte, o pagamento de juros sobre a rolagem da dívida pública. Mas não são apenas reduções na taxa básica de juros que resolverão o problema estrutural das contas públicas do Governo Federal e dos estados. Inclusive, a persistência dos juros em níveis mais baixos depende de medidas que convirjam para o equilíbrio fiscal.

### Gráfico 7.2. Resultados Fiscais do Setor Público Consolidado

(Em R\$ bilhões constantes – IPCA out/19)



Fonte: BCB. Elaboração: UEE/FIERGS.

\*Resultados acumulados até setembro/2019.

## Dívida Pública

Em decorrência dos *déficits* primários recorrentes, a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) alcançou o nível de 55,3% do PIB em setembro de 2019, o equivalente a R\$ 3.907,7 bilhões, configurando uma alta de 2,8 p.p. em relação a setembro do ano passado. Esse avanço da DLSP como proporção do PIB até setembro refletiu a incorporação de juros nominais (aumento de 4,0 p.p.), *déficit* primário (aumento de 0,6 p.p.), depreciação de 7,5% da taxa de câmbio no período (diminuição de 1,2 p.p.), ajuste de paridade das moedas que integram a dívida externa líquida (redução de 0,4 p.p.) e crescimento do PIB nominal (diminuição de 1,8 p.p.).

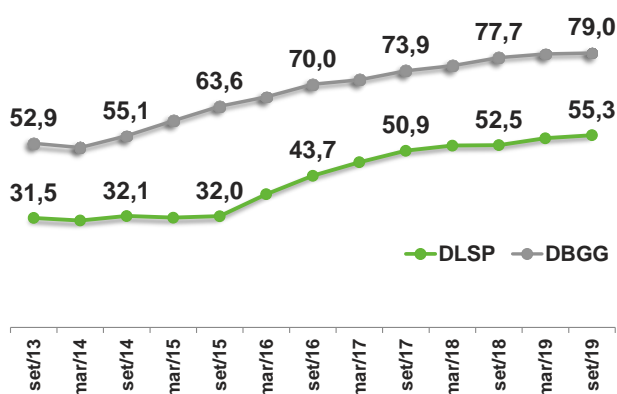
Após fechar 2018 em 77,2% do PIB, a Dívida Bruta do Governo Geral<sup>4</sup> (DBGG) atingiu em setembro deste ano o nível de 79,0% do PIB, o equivalente a R\$ 5.580,4 bilhões. De acordo com

<sup>4</sup> O Governo Geral é composto do Governo Federal (com INSS) e dos Governos Regionais.

o BCB, o crescimento de 1,3 p.p. da DBGG no acumulado do ano decorreu da incorporação de juros (aumento de 4,4 p.p.), do ajuste devido à desvalorização cambial (alta de 0,3 p.p.), dos resgates líquidos de dívida (queda de 0,4 p.p.) e do crescimento do PIB nominal (decréscimo de 2,6 p.p.). Tais resgates líquidos de dívida ocorreram devido às devoluções antecipadas dos créditos de recursos financeiros captados pelo BNDES junto ao Tesouro Nacional. No acumulado do ano, de acordo com o BNDES, já foram devolvidos de forma antecipada ao Tesouro R\$ 70 bilhões, desconsiderando R\$ 24,7 bilhões que correspondem a juros e amortizações previstos no contrato.

**Gráfico 7.3. Dívida Pública**

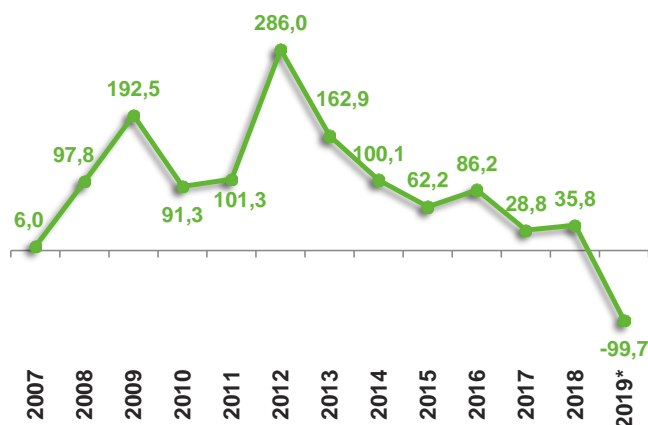
(Em % do PIB)



Fonte: BCB. Elaboração: UEE/FIERGS.

**Gráfico 7.4. Margem da Regra de Ouro**

(Em R\$ bilhões constantes)



Fonte: Tesouro Transparente. Elaboração: UEE/FIERGS.

\*Resultado no acumulado até set/2019.

O comportamento da DLSP e DBGG, apesar de apresentarem uma ligeira melhora, corrobora o que os outros resultados já demonstraram: o cenário fiscal exige que medidas de controle, como a agenda de reformas proposta pelo Governo, continuem. A trajetória dessas métricas de endividamento também demanda que o Poder Executivo tome medidas e ações no sentido de reversão do quadro constante de *déficits*, pois a estabilidade da dívida pública depende intrinsecamente do resultado primário, além de ser uma sinalização para o mercado do comprometimento do governo com a saúde das contas públicas.

## Governo Central

As contas do Governo Central<sup>5</sup> correspondem à rubrica de maior peso sobre os resultados do Setor Público Consolidado, o que justifica uma análise mais criteriosa dessa conta.

O comportamento do resultado primário do Governo Central, em específico, deixa de certa forma mais nítida a dificuldade de reversão dos *déficits* necessária para conter a trajetória crescente da dívida pública. No acumulado até setembro, o Governo Central foi deficitário em R\$ 72,1 bilhões, apresentando uma melhora quanto ao mesmo período do ano passado, quando o *déficit* foi de R\$ 84,6 bilhões. Mas no acumulado em 12 meses, o *déficit* primário do Governo Central atingiu R\$ 103,6 bilhões, um aumento de 6,0% em relação ao mesmo período de 2018 em termos reais, fato que sustenta o argumento inicial.

<sup>5</sup> Geralmente, o resultado do Governo Central acima-da-linha diverge marginalmente do resultado abaixo-da-linha, mostrado na seção do Setor Público Consolidado. O resultado acima-da-linha é calculado a partir da comparação de receitas e despesas primárias, enquanto no abaixo-da-linha, o primário é dado pela variação da DLSP somada às privatizações e descontado os ajustes patrimoniais. A STN tem atuado no sentido de entender as razões dessa diferença no intuito de reduzi-las.

Esses resultados se devem ao aumento quase insignificante da receita líquida até setembro, favorecido por uma redução das despesas primárias (+0,5% e -1,1%, respectivamente). A receita total do Governo Central, que inclui o Tesouro Nacional, o BCB e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), alcançou R\$ 1,15 trilhão até setembro, 1,3% superior em termos reais ao montante apurado no mesmo período de 2018. Os resultados de arrecadação federal administrada pela RFB são fracos no decorrer do ano (+0,7%), reflexo da atividade econômica relativamente fraca, e marginalmente compensados pela arrecadação das receitas não administradas, especialmente devido ao maior recolhimento de Dividendos e Participações.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional<sup>6</sup>, alguns fatores se destacam para a compreensão do resultado da receita: (i) houve redução (-0,6%) nos recolhimentos do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), parcialmente compensada por um crescimento na arrecadação do Imposto Retido na Fonte sobre rendimentos do Trabalho (+13,3%) e Capital (+6,1%); (ii) redução do arrecadado com Cofins (-7,6%), decorrente de um maior montante de compensações e a queda na comercialização do setor de serviços; (iii) aumento na arrecadação líquida para o RGPS (+2,9%), resultado de uma combinação entre aumento das compensações tributárias com débitos de receita previdenciária e geração líquida positiva de 530,4 mil postos formais de trabalho na economia<sup>7</sup>; e (iv) crescimento (+89,0%) de dividendos e participações em função da distribuição de dividendos de bancos oficiais.

Pelo lado das despesas, os gastos com Previdência e Pessoal continuam a crescer acima da média, mesmo com queda (-1,1%) da despesa total do Governo Central no acumulado até setembro, o que explicita muito bem a dificuldade de controle do crescimento das despesas obrigatórias no Brasil. Nesse período, essas despesas apresentaram ligeiro aumento de 0,3%, em termos reais, atingindo R\$ 943,2 bilhões, enquanto as despesas discricionárias registraram queda de 17,3%, atingindo R\$ 71,6 bilhões.

O comportamento das despesas obrigatórias responde a um aumento de 2,8% com as despesas do RGPS, totalizando R\$ 460,5 bilhões, ou seja, quase metade das despesas obrigatórias do Governo Central foi com despesas de Benefícios Previdenciários (45% em termos exatos). Em segunda proporção, o gasto com Pessoal e Encargos Sociais também têm crescido acima da variação da despesa total. No acumulado do ano, tal rubrica apresentou crescimento de 0,9% em termos reais, frente ao mesmo período do ano anterior, configurando montante de R\$ 228,7 bilhões.

As rubricas de Benefícios Previdenciários e Pessoal e Encargos Sociais, somadas, representaram 68% do total das despesas obrigatórias. Isso deixa explícito que se o ritmo de crescimento da despesa com pessoal (ativos e inativos) e da despesa com aposentadorias e pensões do RGPS continuasse crescendo dessa forma, o espaço para as despesas discricionárias ficaria ainda mais comprimido. Nesse sentido, a aprovação da Reforma da Previdência foi um grande e importantíssimo passo. Mas é necessário ter em mente que as novas regras de aposentadoria não são a “bala de prata” para o problema fiscal do País. No limite, o que a aprovação da Reforma da Previdência permite é que a despesa previdenciária deixe de crescer em relação ao PIB nos próximos anos e, assim, proporciona um alívio da pressão iminente de uma paralisação da máquina pública.

<sup>6</sup> Relatório do Tesouro Nacional, setembro/2019.

<sup>7</sup> No resultado acumulado até agosto/2019.

## Novas reformas para 2020

Esse fôlego proporcionado pela aprovação da Reforma da Previdência abriu uma oportunidade para que o governo encabeçasse outras medidas que convergem para a consolidação fiscal do País, assim como melhorar o ambiente de negócios no Brasil, como a Lei de Liberdade Econômica<sup>8</sup>. Como se sabe, o crescimento acelerado das despesas obrigatórias é o principal responsável pelo descompasso das contas públicas, tanto do Governo Federal como dos estados, levando a um cenário generalizado de *déficits* primários, endividamento e redução dos investimentos. De acordo com a Secretaria do Orçamento Federal, a nível federal, a trajetória das despesas obrigatórias pode tornar inviável o cumprimento do teto de gastos já em 2021, além da continuidade dos descumprimentos da Regra de Ouro. Por isso, novas regras que contingenciem as despesas com pessoal são igualmente necessárias para auxiliar o controle dessa rubrica no orçamento dos estados.

Nesse sentido, o governo apresentou o Plano Mais Brasil, composto por um pacote de PEC's: Emergencial, do Pacto Federativo e dos Fundos. A PEC Emergencial busca viabilizar e antecipar os ajustes acionados na ocorrência do descumprimento do teto de gastos, porém vinculando esse acionamento não mais ao teto de gastos, e sim ao descumprimento da Regra de Ouro. Além disso, outro fato notório dessa proposta é a redução da jornada e dos salários dos servidores em até 25% e suspensão de progressões e promoções. Como a Regra de Ouro já está sendo descumprida pelo segundo ano consecutivo em 2019, a aprovação da PEC significaria ajuste imediato.

A PEC do Pacto Federativo apresenta sobreposições à PEC Emergencial, porém aborda um conjunto maior de mudanças para criar uma cultura e condições de sustentabilidade fiscal nos estados e municípios. Uma de suas propostas é interromper o provimento de socorro financeiro aos entes subnacionais, podendo estes ir literalmente à falência. Outra inovação presente no texto dessa proposta de emenda constitucional elimina determinadas vinculações de receita no orçamento público, com exceção das vinculações constitucionais de saúde e educação, que passam a ter um percentual mínimo conjunto.

Por fim, a PEC dos Fundos Constitucionais dita que fundos só poderão ser criados por meio de lei complementar e cada um dos existentes (exceto aqueles previstos na Constituição Federal) terá que ser ratificado pelo respectivo Poder Ente Federado, através de Lei Complementar específica, até o fim do segundo ano subsequente à data de promulgação da emenda. Durante esse período, o *superávit* financeiro acumulado nos fundos será destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente. Além disso, o patrimônio dos fundos extintos será transferido ao ente e Poder ao qual está vinculado.

Em função do estado fiscal dramático do País, as medidas que o Plano Mais Brasil abordam caminham na direção correta de contenção das despesas obrigatórias, tanto no âmbito federal, estadual e municipal. Além disso, o conjunto de propostas permite a criação de um arcabouço favorável à adoção de políticas fiscais sustentáveis, dando continuidade aos resultados esperados com a Nova Previdência.

## Rio Grande do Sul

A situação das finanças públicas do Rio Grande do Sul continua em estado crítico, com pouca margem de soluções no curto e médio prazo. Esse cenário é resultado da combinação da recente crise econômica que o Brasil vivenciou entre 2014 e 2016, o que reduziu drasticamente a

---

<sup>8</sup> Lei Nº 13.874/2019.



arrecadação tributária gaúcha, com a estrutura orçamentária fortemente deprimida pela despesa crescente com pessoal.

Mesmo considerando-se a liminar do STF de 2017, que permitiu o não pagamento das parcelas da dívida contratada com a União, e a manutenção das alíquotas majoradas do ICMS até 2020, as receitas arrecadadas pelo RS não são suficientes para que o governo gaúcho honre seus compromissos cotidianos. Como destacado na PLOA 2020, as contas estaduais há muito tempo apresentam um alto nível de precariedade. A título de ilustração, entre 1971 e 2018, somente em sete anos as receitas arrecadas foram superiores às despesas empenhadas.

**Tabela 7.2. Análise da Execução do Orçamento**

(Acumulado jan-ago – Em R\$ milhões – Critério Despesa Empenhada)

Conta	Em R\$ milhões	
	2018	2019
<b>RECEITAS</b>	<b>42.285,3</b>	<b>45.053,0</b>
<b>Receitas Correntes</b>	<b>32.626,9</b>	<b>34.468,9</b>
Tributárias	23.086,0	25.273,3
ICMS	21.242,9	22.678,5
IPVA	2.011,9	2.057,4
Taxas	1.266,5	1.283,0
Demais Receitas Tributárias	1.268,5	1.284,4
Transferências	5.349,0	5.300,2
Contribuições	2.185,3	2.212,5
Outras receitas correntes	1.427,8	768,0
(-) Deduções de Receitas Correntes	12.474,9	12.770,7
<b>Receitas de Capital</b>	<b>935,6</b>	<b>657,7</b>
<b>Receitas Intra-orçamentárias</b>	<b>8.722,7</b>	<b>9.926,5</b>
<b>DESPESAS</b>	<b>45.891,9</b>	<b>49.126,1</b>
<b>Despesas Correntes</b>	<b>34.340,1</b>	<b>36.284,8</b>
Pessoal e encargos sociais	18.795,3	20.456,4
Juros e encargos da dívida	1.634,9	1.798,8
Outras Despesas Correntes	13.909,8	14.029,6
<b>Despesas de Capital</b>	<b>1.994,8</b>	<b>1.527,8</b>
Investimentos	1.005,5	434,3
Inversões financeiras	68,7	46,7
Amortização da dívida	920,6	1.046,7
<b>Despesas Intra-orçamentárias</b>	<b>9.557,1</b>	<b>11.313,5</b>
<b>RESULTADO ORÇAMENTÁRIO</b>	<b>-3.606,6</b>	<b>-4.073,1</b>

Fonte: RREO; CAGE/RS. Elaboração: UEE/FIERGS.

Na análise do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) até agosto de 2019, em relação ao mesmo período de 2018, no comportamento da receita, destaca-se a variação positiva de receitas tributárias (+9,5%), reflexo do aumento da arrecadação de ICMS (+6,8%). Por outro lado, nota-se uma queda brusca em Outras Receitas Correntes (-46,2%), derivada de uma arrecadação com multas administrativas, contratuais e judiciais equivalente à quase metade do arrecadado na mesma rubrica em igual período do ano passado. Além disso, há uma queda significativa de Receitas de Capital, motivada principalmente pela redução de quase metade das Operações de Crédito – Mercado Externo, que representam os empréstimos tomados pelo

governo estadual junto a organismos multilaterais, agências governamentais e bancos privados estrangeiros, como o Banco Mundial ou o Banco Intramericano de Desenvolvimento.

Pelo lado da despesa, nota-se um aumento dos gastos com Pessoal e Juros e Encargos da dívida (+8,8% e 10%), fato dentro da normalidade, dado que o Governo do RS ainda não adotou novas regras administrativas e de aposentadoria, e ainda não acordou o Regime de Recuperação Fiscal com a União. Entretanto, o mais notório na análise da execução do orçamento é a queda acentuada (-23,4%) de Despesas de Capital, rubrica que engloba os gastos com investimentos. Esses, em específico, apresentaram uma redução de R\$ 1 bilhão para R\$ 434,3 milhões.

**Tabela 7.3. Arrecadação de ICMS por setor de atividade**

(Em milhões – Valores IPCA out/19 – Acumulado no ano até outubro)

Grupo	2018	2019	Variação (%)
<b>AGROPECUÁRIA</b>	<b>142</b>	<b>113</b>	<b>-20,1</b>
<b>INDÚSTRIA</b>	<b>15.446</b>	<b>15.478</b>	<b>0,2</b>
Extrativa	18	39	119,8
Transformação	12.613	12.603	-0,1
Alimentos	1.398	1.307	-6,5
Bebidas	1.485	1.500	1,0
Vestuário e Têxtil	170	144	-15,2
Couro e Calçados	315	280	-11,3
Celulose e Papel	216	216	0,2
Derivados de petróleo e Biocombustíveis	4.241	4.263	0,5
Químicos	1.293	1.257	-2,8
Borracha e Plástico	476	493	3,5
Minerais não metálicos	324	319	-1,6
Metalurgia	227	238	4,8
Produtos de metal (ex. máq. e equip.)	427	412	-3,6
Máquinas e Equipamentos	410	416	1,5
Veículos	573	658	14,9
Móveis	209	207	-1,3
Outros setores da transformação	847	894	5,5
SIUP	2.807	2.824	0,6
Construção Civil	9	11	25,8
<b>SERVIÇOS</b>	<b>9.501</b>	<b>9.261</b>	<b>-2,5</b>
Comércio	7.339	7.056	-3,8
Comércio e Reparação de Veículos	498	522	4,9
Atacado (ex. veículos)	4.396	4.337	-1,4
Varejo	2.444	2.197	-10,1
Transporte, Armazenagem e Correio	262	379	44,8
Alojamento e Alimentação	133	139	4,1
Informação e Comunicação	1.731	1.651	-4,7
Outros serviços	36	36	-1,2
<b>SEM CNAE</b>	<b>946</b>	<b>876</b>	<b>-7,4</b>
<b>TOTAL</b>	<b>26.035</b>	<b>25.728</b>	<b>-1,2</b>

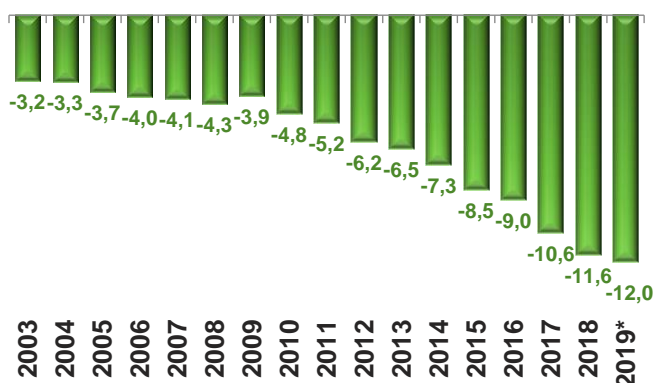
Fonte: Sefaz – Dados abertos da arrecadação estadual. Elaboração: UEE/FIERGS.



Devido ao peso de sua arrecadação na receita do estado, é pertinente uma análise mais criteriosa do ICMS. Na arrecadação total acumulada até outubro, houve uma leve redução real de 1,2% na comparação com o ano passado, puxada pela queda na arrecadação dos Serviços. A Indústria, por sua vez, foi o único dos setores que apresentou aumento, mas com variação pouco significativa. Alguns segmentos com grande peso na arrecadação apresentaram crescimento, como Bebidas (+1,0%), Derivados de petróleo e Biocombustíveis (+0,5%), Veículos (+14,9%) e SIUP (+0,6%). Cabe destacar também os crescimentos na indústria Extrativa (+119,8%) e Construção (+25,8%), embora esses segmentos tenham pouco peso no total.

**Gráfico 7.5. Resultado Financeiro do RPPS**

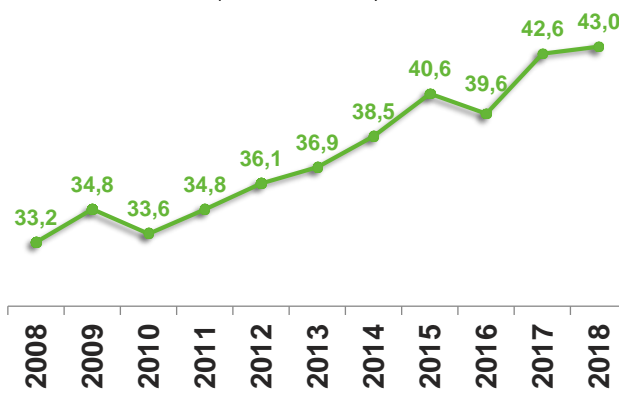
(Em R\$ bilhões)



Fonte: RREO's. Elaboração: UEE/FIERGS.  
\*Estimativa da SEFAZ/RS.

**Gráfico 7.6. Despesa Previdenciária**

(Em % da RCL)



Fonte: RGF. Elaboração: UEE/FIERGS.

Como explicitado na Tabela 7.2 e no Gráfico 7.6, a maior despesa pública do RS é a de Pessoal e Encargos Sociais, especialmente devido aos gastos com Benefícios Previdenciários. Em 2018, as despesas previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores (RPPS) totalizaram R\$ 16,2 bilhões, enquanto as receitas do plano foram da ordem de R\$ 4,6 bilhões, isto é, as contas do plano foram deficitárias em R\$ 11,6 bilhões. No resultado acumulado até agosto de 2019, o *déficit* foi de R\$ 8,1 bilhões, enquanto no mesmo período do ano passado, o resultado foi negativo em R\$ 7,6 bilhões. Para 2019, a estimativa do Governo Estadual é um *déficit* de R\$ 12 bilhões.

A principal razão do descompasso das contas do RPPS está no Sistema de Repartição Simples, e o histórico do número de matrículas dos servidores do Estado (ver Tabela 7.4) demonstra bem uma das principais causas da situação deficitária do regime. Como no Sistema de Repartição Simples do Estado do RS, cuja vigência se deu até julho de 2011, os recursos das contribuições dos servidores são destinados a cobrir os gastos com as atuais aposentadorias e pensões, o forte aumento de inativos em comparação com a redução do número de ativos explica o cenário difícil que vemos hoje. Como a gestão pública não foi responsável na criação de um fundo previdenciário durante o período de vigência do Regime de Repartição Simples, as contribuições são insuficientes para pagar os benefícios previdenciários, de forma que resta ao caixa do Tesouro do Estado responder mensalmente por essa diferença, o que resulta no *déficit* financeiro do regime (ver Gráfico 7.5).

Desde 2000, os benefícios pagos aos aposentados e pensionistas são superiores aos vencimentos do pessoal ativo. No final do ano passado, a Administração Direta e Indireta do RS possuía 364,4 mil matrículas, sendo 148,8 ativas contra 215,6 mil aposentados e pensionistas. No

Regime de Repartição Simples, o ideal<sup>9</sup> é ter uma proporção de 5 ativos contribuindo para cada 1 ativo, mas o cenário gaúcho nesse aspecto está longe dessa regra: ao final de 2018, a cada 10 matrículas, 4,1 eram ativas e 5,9 eram inativas.

**Tabela 7.4. Histórico de Matrículas dos Servidores**

Órgãos	Matrículas	2001	2018	Var. %
Administração Direta	Ativos	168.831	141.308	-16,3
	Inativos	109.327	164.952	50,9
	Pensionistas	1.914	1.174	-38,7
	<b>Total</b>	<b>280.072</b>	<b>307.434</b>	<b>9,8</b>
Fundações	Ativos	5.065	4.514	-10,9
	Inativos	-	1	-
	Pensionistas	-	8	-
	<b>Total</b>	<b>5.065</b>	<b>4.523</b>	<b>-10,7</b>
Autarquias	Ativos	4.227	2.991	-29,2
	Inativos	6.226	4.498	-27,8
	Pensionistas	52.644	44.975	-14,6
	<b>Total</b>	<b>63.097</b>	<b>52.464</b>	<b>-16,9</b>
<b>Total de Matrículas</b>	Ativos	178.123	148.813	-16,5
	Inativos	115.553	169.451	46,6
	Pensionistas	54.558	46.157	-15,4
	<b>Total</b>	<b>348.234</b>	<b>364.421</b>	<b>4,6</b>

Fonte: Boletim Informativo de Pessoal; Sefaz/RS. Elaboração: UEE/FIERGS.

Por outra perspectiva, agora comparando a nível nacional, o estado do RS é o que mais despense com Pessoal e Encargos sociais entre todos os estados do Brasil, inclusive apresentando a maior diferença entre um estado e outro, com 10 p.p. a mais que o segundo colocado (Goiás), somente nessa rubrica, conforme mostra o Gráfico 7.7.

Nesse cenário de total esgotamento de contas públicas, em que 82% de todas as despesas liquidadas do Estado do RS, entre janeiro e agosto de 2019, foram destinadas para pagar salários e encargos sobre a folha, o atual governo encabeçou uma ampla Reforma Administrativa na tentativa de solucionar o problema por duas frentes: a redução das vantagens no funcionalismo e nas regras previdenciárias. Tal reforma é composta por uma PEC, um Projeto de Lei (PL) e seis Projetos de Lei de Complementar (PLC).

A PEC atualiza regras previdenciárias e altera carreiras dos servidores. No primeiro aspecto, ela se adequa às novas regras aprovadas na Reforma da Previdência federal. No segundo, visando reduzir o crescimento vegetativo das despesas com o funcionalismo, propõe a extinção dos avanços temporais, os adicionais e as gratificações por tempo de serviço, assim como as promoções automáticas e a incorporação das funções para a aposentadoria, mantendo inalterado o direito adquirido sobre valores previamente incorporados. No mesmo sentido, propõe a redução do abono-família, compensando aqueles servidores que ganham menos, pagamento de insalubridade para bombeiros e o adicional noturno aos soldados da Brigada Militar.

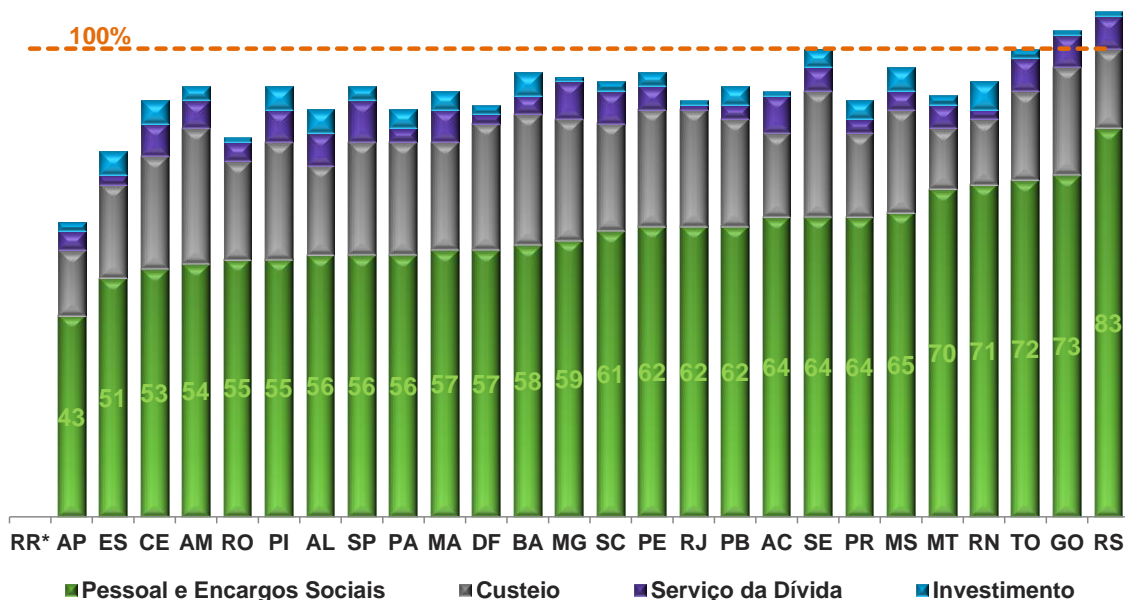
O PL, por sua vez, foca numa reestruturação do magistério. De forma a igualar com outras carreiras do serviço público, um dos objetivos da proposta é tornar a remuneração do professor na

<sup>9</sup> De acordo com a PLOA 2020.

modalidade de subsídio<sup>10</sup>, fixado para a carga de 20 e 40 horas semanais. Para regimes menores, o subsídio seria calculado de maneira proporcional ao valor da hora. Outro objetivo desse PL é criar condições para uma política particular de incentivos à qualificação dos professores.

### Gráfico 7.7. Composição das Despesas em Relação à Receita Total

(Em % – Despesas liquidadas em relação à Receita Total até o 4ºbim.2019)



Fonte: RREO em Foco dos Estados/STN. Elaboração: UEE/FIGRS.

Obs: os entes que ultrapassam 100% da receita total apresentam *déficit* do Balanço Orçamentário.

\*O estado de RR não enviou RREO até a data de extração dos dados.

A Reforma Estrutural ainda é complementada por seis PLC's, a saber: a PLC do Estatuto dos Cívicos, do Estatuto dos Militares, da Previdência dos Cívicos, da Previdência dos Militares, da Polícia Civil e SUSEPE e do Instituto-Geral de Perícias (IGP), todas visando redução de vantagens temporais ou alteração de idade mínima e tempo de contribuição.

### Perspectivas para 2020

Os resultados fiscais no âmbito federal até o momento indicam que o *déficit* primário ficará abaixo da meta desse ano. Para 2019, projetamos um resultado primário deficitário em 1,2% do PIB para o Setor Público Consolidado, com a DBGG atingindo 80,8% e a DLSP em 56,9% do PIB.

Para o próximo ano, o cenário fiscal é de continuarmos com resultados negativos, pois por mais que o atual governo tenha tomado atitudes na direção correta de reversão desses resultados, os verdadeiros frutos da aprovação da reforma só serão sentidos no longo prazo. A curto e médio, os benefícios do avanço na agenda das reformas são a maior confiança dos agentes econômicos, o que impacta positivamente a economia e, por consequência, a arrecadação. Porém, esse fato por si só não é suficiente para que possamos considerar a possibilidade de resultados positivos no próximo exercício.

<sup>10</sup> Essa forma de remuneração tem o intuito de impedir a criação de gratificações que acrescentem valor ao salário, pelos próprios administradores, como frequentemente ocorria. Assim, nessa modalidade, nenhuma gratificação adicional é devida, como horas-extras, ou adicional de localidade, por exemplo.

Em nosso cenário base para 2020, o qual consideramos com a maior probabilidade de ocorrência, estimamos um *déficit* primário de 0,9% do PIB, menor que a nossa previsão para este ano e do que a meta de primário para o 2020 (-1,51% do PIB). Nesse cenário, a dívida pública continua aumentando, com a DBGG chegando a 81,6% do PIB e a DLSP alcançando 58,7% do PIB. Em nossos cenários alternativos, inferior e superior, é nítido o espaço para piorarmos de situação, visto a grande diferença das estimativas do cenário inferior para o cenário base, e o espaço apertado de melhora nas contas públicas no cenário superior, principalmente devido ao sufocamento das despesas discricionárias pelas obrigatórias.

Para o Rio Grande do Sul, estimamos que a arrecadação de ICMS bruta para 2019 seja de R\$ 36,2 bilhões. Para o próximo exercício, projetamos uma arrecadação crescente em todos os cenários, mas acreditamos que o resultado mais provável é de um crescimento de 5,6%, com a arrecadação bruta atingindo a marca de R\$ 38,2 bilhões. Os resultados dos cenários inferior e superior se apresentam levemente abaixo e acima, respectivamente, do cenário base, uma boa notícia para a gestão financeira do Estado.

**Tabela 7.6. Projeções para 2020 – Brasil**

(Em % do PIB)

	2018	2019*	2020**		
			Inferior	Base	Superior
Resultado Primário	-1,6	-1,2	-1,2	-0,9	-0,7
Juros Nominais	-5,6	-4,9	-5,7	-4,7	-3,8
Resultado Nominal	-7,1	-6,1	-6,9	-5,6	-4,5
Dívida Líquida do Setor Público	54,1	56,9	60,7	58,7	55,9
Dívida Bruta do Governo Geral	77,2	80,8	85,4	81,6	81,3

Fonte: BCB. \* Estimativa UEE/FIERGS. \*\* Previsão UEE/FIERGS.

**Tabela 7.6. Projeções para 2020 – Rio Grande do Sul**

(Em R\$ bilhões)

	2018	2019*	2020**		
			Inferior	Base	Superior
ICMS	34,7	36,2	37,6	38,2	38,8
Varição Nominal	9,1%	4,2%	3,8%	5,6%	7,1%

Fonte: CONFAZ. \* Estimativa UEE/FIERGS. \*\* Previsão UEE/FIERGS.