

O SISTEMA DA DÍVIDA E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Maria Lúcia Fattorelli, José Menezes Gomes e Rodrigo Ávila¹

Governo do Estado



A dívida dos estados com a União tem sido um instrumento de imposição de medidas nefastas aos entes federados: corte de investimentos sociais e implementação de reformas, como as da Previdência. Apesar de já terem pago várias vezes a mesma dívida, os estados viram o estoque desta se multiplicar. Todos os pagamentos de juros e amortizações dos estados são utilizados pela União para o pagamento da também questionável Dívida Pública federal, alimentando duplamente o sistema da dívida às custas de imenso sacrifício social e travamento completo do desenvolvimento socioeconômico do país

Para entendermos o processo atual de reforma da Previdência dos estados e municípios precisamos compreender o processo de endividamento dos estados e dentro disso o fim do regime de repartição simples e a introdução dos regimes próprios de previdência, baseados no sistema de capitalização. No sistema de repartição simples uma geração financiava a outra, não exigindo a constituição de um fundo que garantisse as aposentadorias e pensões. Da mesma forma precisamos ver quais são os fatores que podem comprometer as receitas de cada estado, como a renúncia fiscal, a Lei Kandir², o pagamento do serviço da dívida e a sonegação.

Num primeiro momento, vamos tratar do processo de endividamento público dos estados e das etapas de renegociação. Praticamente todos os estados brasileiros estão endividados com a União, assim como diversos municípios. Esse processo vem se arrastando desde o final do século passado, quando a União, em vez de auditar e negociar as condições de questionáveis dívidas de estados e municípios, as refinanciou em condições abusivas, de tal forma que os entes federados já pagaram suas dívidas mais de três vezes, porém ainda devem cerca de cinco vezes, em média!

A análise sistêmica desse processo permite determinar claramente o seu objetivo, que vem se implantando ao longo das três últimas décadas, como se comprova a seguir. A gênese do refinanciamento feito pela União consta de acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), conforme Carta de Intenções de dezembro

de 1991, itens 24 e 26:

26. Para facilitar um maior fortalecimento das finanças públicas, em outubro o Executivo submeteu ao Congresso propostas de mudanças institucionais que procuram fazer modificações na distribuição de receitas tributárias entre os governos federal, estadual e municipal para 1992 e 1993, a proibição de novas emissões de títulos de dívida pelos estados³ e um programa de reestruturação de dívida no qual o governo federal vai assumir as dívidas dos estados em troca de um programa de ajuste de 2 anos que vai facilitar a reestruturação dos gastos dos estados;

Na época, havia sido aprovada a Lei 8.388/1991, que tratava do refinanciamento das dívidas de estados e municípios, vencidas e vincendas. Ou seja, até mesmo dívidas futuras entrariam no pacote, em troca de rigoroso programa de ajuste fiscal. A referida lei proibiu todos os entes federados de emitir títulos, sob pena de antecipação do vencimento de todas as suas obrigações!

Posteriormente, foi editada a Lei 8.727/1993, que refinanciou parcelas vencidas e vincendas de dívida externa altamente questionável, decorrente de acordo denominado *Brazil Investment Bond Exchange Agreement-BIBs*, que a CPI da Dívida realizada na Câmara dos Deputados comprovou que sequer havia sido assinado, entre inúmeras outras ilegalidades!

Pois bem, todo esse pacote de “dívidas” foi inflado exponencialmente pelas elevadíssimas taxas de juros (de quase 50% no início do Plano Real) aplicadas pela política monetária federal⁴. Em 1997, veio a Lei 9.496/1997, que refinanciou essas dívidas espúrias infladas e, ainda

por cima, somou a elas o passivo dos bancos estaduais que seriam privatizados. As condições foram as mais onerosas do planeta: correção automática pelo IGP-DI mais juros reais de 6 a 9% e a prática do anatocismo⁵! Insustentável!

“É importante lembrar que, durante o governo FHC, tivemos a implementação do Proer, auxílio econômico aos bancos privados que quebraram com o processo de controle inflacionário do início dos anos 1990. Tal iniciativa custou muito caro aos cofres da União”

Além desse enorme dano financeiro, esse refinanciamento veio acompanhado de um pacote de programas que incluíam a privatização dos bancos estaduais (PROES) e a transformação de seus passivos em dívida pública dos estados; a privatização de empresas públicas, em especial as de telefonia, siderurgia, transportes etc. (PED) e um terceiro programa (PAF) que determinava ajuste fiscal com demissões, cortes e reformas, em especial a da Previdência!

Ao mesmo tempo, é importante lembrar que, durante o governo FHC, tivemos a implementação do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer),

auxílio econômico aos bancos privados brasileiros que quebraram com o processo de controle inflacionário do início dos anos 1990. Tal iniciativa custou muito caro aos cofres da União. Tudo isso ocorreu enquanto o ajuste fiscal passou a exigência para cada etapa de renegociação. Todavia, em seguida foi criada a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu limites para os gastos sociais mas sem limites para os gastos financeiros.

Em segundo lugar, temos que destacar que a ocorrência da Lei Kandir provocou perdas líquidas de

recursos para os estados não repassados pela União. Neste período de 1996 a 2018, o montante de recursos chegou a R\$ 637 bilhões, já que de um total de R\$ 812 bilhões apenas R\$ 175 bilhões foram repassados pela União. Entre os estados que mais perderam podemos destacar São Paulo com R\$ 115 bilhões, Minas Gerais R\$ 100,7 bilhões, Mato Grosso R\$ 63,5 bilhões, Rio Grande do Sul R\$ 58,7 bilhões, Paraná R\$ 54,5 bilhões, Pará R\$ 38 bilhões, Espírito Santo R\$ 35 bilhões, Rio de Janeiro R\$ 34 bilhões, Goiás R\$ 26 bilhões, Bahia R\$ 22 bilhões, Santa Catarina R\$ 18 bilhões, Mato Grosso do Sul R\$ 13 bilhões, Maranhão R\$

11 bilhões, Ceará R\$ 7 bilhões, Pernambuco R\$ 5,9 bilhões, Alagoas R\$ 5,5 bilhões etc.

Em terceiro lugar, temos a renúncia fiscal praticada pelos estados dentro da chamada “guerra fiscal” para atrair investimentos com a justificativa de gerar empregos. Pinto (2019), ao analisar uma amostra de 19 estados, que concentram cerca de 92% do total que é arrecadado via ICMS, observou que as renúncias tributárias do ICMS alcançaram, em 2018, o valor total de R\$ 85,2 bilhões, valor superior aos R\$ 72 bilhões de 2017. Na tabela abaixo podemos ver a renúncia fiscal de 2012 e 2018 por região e por estados:

Tabela 1 – Arrecadação e Renúncia Fiscal do ICMS / Em R\$ Milhões Constantes

Em R\$ Milhões a preços de dez/18	Arrecadação ICMS (i)		Renúncia ICMS (ii)		Arrecadação Potencial (iii = i + ii)		Peso da renúncia no total (iv = ii / i)	
	2012	2018	2012	2018	2012	2018	2012	2018
Total	436.491	446.007	72.066	85.187	508.557	531.194	16,50%	19,10%
Norte	9.204	9.256	6.211	6.406	15.416	15.662	67,50%	69,20%
Amazonas	9.204	9.256	6.211	6.406	15.416	15.662	67,50%	69,20%
Nordeste	67.860	78.266	9.559	10.401	77.419	88.667	14,10%	13,30%
Alagoas	3.474	4.007	411	597	3.885	4.604	11,80%	14,90%
Bahia	19.869	23.568	3.572	2.966	23.441	26.534	18,00%	12,60%
Ceará	10.826	11.979	1.487	923	12.313	12.902	13,70%	7,70%
Maranhão	5.464	7.022	619	1.417	6.082	8.440	11,30%	20,20%
Paraíba	4.600	5.630	830	1.545	5.429	7.175	18,00%	27,40%
Pernambuco	15.011	15.900	2.035	1.982	17.045	17.882	13,60%	12,50%
Piauí	3.391	4.487	258	557	3.649	5.044	7,60%	12,40%
Rio Grande do Norte	5.225	5.672	348	414	5.574	6.086	6,70%	7,30%
Sul	73.565	86.400	19.995	23.429	93.560	109.830	27,20%	27,10%
Paraná	25.287	30.205	5.663	9.169	30.951	39.374	22,40%	30,40%
Rio Grande do Sul (a)	30.269	34.805	7.511	8.457	37.780	43.262	24,80%	24,30%
Santa Catarina	18.009	21.391	6.820	5.803	24.829	27.194	37,90%	27,10%
Sudeste	252.203	235.805	24.806	30.293	277.010	266.098	9,80%	12,80%
Espírito Santo	13.058	10.214	1.153	1.126	14.210	11.340	8,80%	11,00%
Minas Gerais	45.449	49.065	4.263	4.766	49.713	53.831	9,40%	9,70%
Rio de Janeiro	39.348	36.717	4.139	9.397	43.486	46.114	10,50%	25,60%
São Paulo	154.349	139.809	15.252	15.004	169.601	154.813	9,90%	10,70%
Centro Oeste	33.658	36.280	11.495	14.657	45.154	50.937	34,20%	40,40%
Distrito Federal	8.062	8.354	1.804	1.169	9.866	9.523	22,40%	14,00%
Goiás	16.097	15.755	8.229	9.983	24.326	25.738	51,10%	63,40%
Mato Grosso	9.499	12.171	1.463	3.505	10.961	15.677	15,40%	28,80%

As exigências para a realização da reforma da Previdência constaram de diversos documentos do FMI e do Banco Mundial. Chegamos a localizar um empréstimo do Banco Mundial para prestar *assessoria para fundos de pensão nacional e subregionais*:

- Projeto: BR State Pension Reform TAL II (P089793)
- Valor: US\$ 5 milhões
- Objetivo: “*Significativas reduções dos custos das aposentadorias*”
- Estados que manifestaram interesse em participar: 23.⁶
- Recursos liberados para 18 estados: RN, AP, RS, DF, RR, PE, SE, MG, ES, AC, PB, SP, MS, BA, CE, SC, GO e TO

As finanças dos Estados foram deteriorando-se aceleradamente em decorrência da enorme subtração de recursos para o pagamento de uma dívida que se multiplicava em razão dos mecanismos aplicados, principalmente os juros exorbitantes e o ônus assumidos com o PRO-ES⁷. Nesse processo de deterioração das contas públicas temos três causas importantes. A primeira resulta dos efeitos da Lei Kandir que, ao desonerar as exportações, somada ao não repasse da União aos estados desses valores, provocou uma brutal queda da arrecadação, especialmente nos estados exportadores. A segunda vem da crescente renúncia fiscal como instrumento de atração de grandes empresas com a justificativa de geração de empregos, dentro da “guerra fiscal”. A terceira deriva do histórico processo de sonegação fiscal.

As tentativas de revisão do processo de endividamento têm sido uma longa novela, mas desde o iní-

cio ficou evidente a relação entre refinanciamentos onerosos e a imposição de ajuste fiscal e reformas. A própria lei 9.496/1997⁸ já previa em seu artigo 2º o “Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal”, com metas ou compromissos no sentido de se limitar as despesas com pessoal. Posteriormente, a Lei Complementar 156/2016 (em seu artigo 4º) prolongou o prazo de pagamento das dívidas exigindo, em contrapartida, o congelamento por dois anos das “despesas primárias correntes”, ou seja, todos os gastos sociais, inclusive a Previdência — estando fora deste teto, obviamente, os gastos com a dívida com a União. No gráfico abaixo podemos ver o efeito do Plano Real na trajetória da dívida do Rio Grande do Sul.

Já a Lei Complementar 159/2017 em seu artigo 2º prevê, como contrapartida para uma moratória nos pagamentos dos Estados à União, o chamado “Plano de Recuperação”, onde constará o “detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados e os prazos para a sua

adoção”. Dentre os itens a serem incluídos nesse ajuste está, no inciso V, “a instituição, se cabível, do regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal”. A cada etapa de rolagem da dívida dos estados tivemos um processo de privatização de empresas estatais e de ataques aos serviços e servidores públicos.

Nesses incisos, a Constituição (com a Reforma da Previdência de 2003) determina que o regime seja de “contribuição definida”⁹, segundo o qual o valor da contribuição é estabelecido em norma legal, porém o valor do benefício dependerá do incerto mercado financeiro, dominado pelos grandes bancos e investidores, podendo ser zero ou até negativo, pois são inúmeros os casos em que os participantes são chamados a cobrir rombos gerados por comportamentos fraudulentos de gestores ou “crises”. Até o momento já pediram para aderir a tais planos de recuperação os Estados do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Gráfico 3.1: Evolução da dívida pública estadual do Rio Grande do Sul

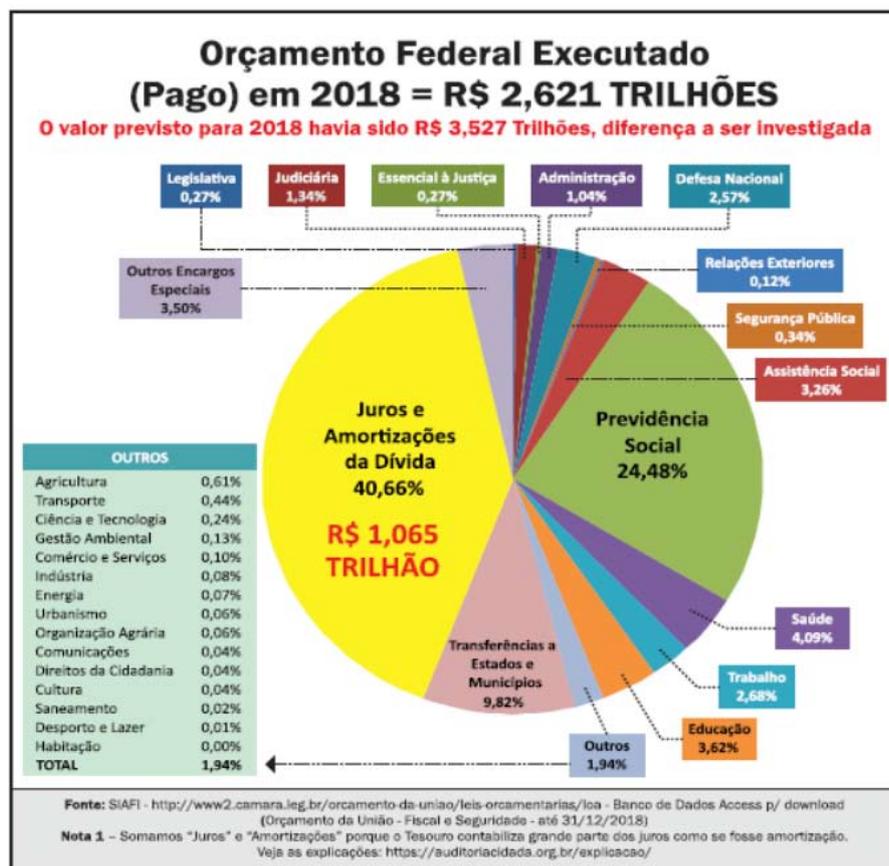


Fonte: Secretaria da Fazenda, Rio Grande do Sul.

“O governo alega que a Seguridade Social possui déficit, o que vai totalmente contra o artigo 195 da CF: ‘A Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei’, por recursos da União, estados, DF, municípios e contribuições sociais”

Já a Reforma da Previdência de 2019 (Emenda Constitucional nº 103) alterou o parágrafo 14 do artigo 40 da Constituição, tornando obrigatória a instituição, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo de cada ente federado, de regime de previdência complementar para os servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social. No momento, a chamada “PEC Paralela” (PEC 133/2019), aprovada pelo Senado em novembro de 2019, tramita na Câmara dos Deputados, e pode aplicar aos estados e municípios as demais disposições da Reforma da Previdência do ano passado.

Todas estas reformas são justificadas pelos governos sob o argumento de que haveria um “déficit”, tanto em nível federal como nos estados e municípios. O governo alega que a Seguridade Social possui déficit, o que



vai totalmente contra a Constituição, em seu artigo 195, segundo o qual “a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e das seguintes contribuições sociais:” etc. Ou seja, mesmo na hipótese em que as contribuições sociais fossem insuficientes para garantir o financiamento dos benefícios, está previsto o aporte de recursos dos orçamentos dos entes federados e não há que se falar em “déficit”. Ademais, a arrecadação de contribuições previdenciárias e sociais poderia ser infinitamente maior caso o Banco Central não tivesse fabricado a crise atual, que levou milhões de empresas à falência e empurrou milhões de pessoas para o

desemprego e a informalidade!

Neste sentido, é curioso que os governos não façam nenhuma crítica ao fato de que os estados já tenham pago centenas de bilhões de reais à União por conta de suas dívidas, e ainda assim tais dívidas tenham se multiplicado. Além do mais, o gráfico acima mostra que o problema não é falta de recursos, mas a destinação de mais de 40% do orçamento federal para juros e amortizações da questionável dívida pública, valor esse várias vezes superior a diversas áreas sociais importantes, e mais de 4 vezes superior a todas as transferências para todos os Estados e municípios brasileiros. Destacamos que entre os governadores temos as mais variadas correntes políticas, mas quando se trata dos temas da dívida pública e da Reforma da Pre-

vidência encontramos uma quase unanimidade.

Mesmo com apenas 11 estados tendo aprovado suas respectivas reformas, no início de 2020, o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese), por meio de uma nota técnica, aponta as possíveis consequências, para os Regimes Próprios, dos dispositivos constantes da Emenda da Constituição Federal aprovada. A seguir, são relacionadas e comentadas as principais medidas examinadas:

a) *A necessária adequação das regras previdenciárias dos servidores do cargo efetivo do ente federativo, por meio de emendas nas Constituições dos Estados (e do Distrito Federal) e nas Leis Orgânicas dos Municípios, bem como de leis complementares e leis ordinárias. Essa adequação, com toda probabilidade, seguirá o espírito das reformas do RGPS e do RPPS federal, limitando o acesso aos benefícios previdenciários e reduzindo seu valor. Existe, contudo, a possibilidade de que seja negociada a manutenção de alguns dispositivos atuais e/ou de regras menos duras para o RPPS local.*

b) *A possível adoção de novas regras de contribuição dos servidores, com a introdução das alíquotas progressivas; o aumento da arrecadação junto aos servidores de remuneração mais elevada; a possibilidade de que as contribuições dos aposentados pensionistas para o RPPS passem a incidir sobre a parcela do provento previdenciário que exceder o salário mínimo; e a possível cobrança de contribuições extraordinárias dos servidores para o equacionamento do déficit do RPPS¹⁰. As novas regras tendem a tornar as contribuições mais pesadas para o servidor. E o custeio do RPPS po-*

derá deixar de ser tripartite, pois o ente federativo poderá ser desonerado da obrigação de ser o garantidor de última instância do equilíbrio financeiro e atuarial de seu RPPS.

c) *O enquadramento dos RPPS locais em novas normas gerais de organização, funcionamento e responsabilidade na gestão, definidas por meio de futura lei complementar federal, disposta no novo parágrafo 22 do art. 40 da CF.*

d) *A obrigatoriedade de criação do Regime de Previdência Complementar - RPC, no prazo máximo de dois anos, que poderá, inclusive, ser executado por entidade aberta de previdência complementar. Trata-se de uma medida que reforça o projeto de parcial privatização da Previdência do servidor público de cargo efetivo, ao torná-lo compulsório. E ainda, autoriza a entrega de um segmento expressivo da Previdência ao setor financeiro nacional, medida até ontem proibida pela legislação.*

Conclusão

“Os estados têm praticado uma nova etapa de endividamento público interno e externo somado à prática de crescente renúncia fiscal, acompanhada pelos efeitos devastadores da Lei Kandir, que desonerou as exportações. Tal processo tem comprometido as finanças estaduais e a execução de políticas públicas”

A dívida dos estados com a União tem sido um instrumento de imposição de medidas nefastas aos entes federados, tais como o corte de investimentos sociais e implementação de reformas, como as da Previdência. Apesar de já terem pago várias vezes a mesma dívida, os estados viram o estoque desta última se multiplicar. Todos os pagamentos de juros e amortizações dos estados para a União são utilizados por esta para o pagamento da também questionável dívida pública federal, alimentando duplamente o Sistema da Dívida às custas de imenso sacrifício social e travamento completo do desenvolvimento socioeconômico do país.

Esses estados, por outro lado, têm praticado uma nova etapa de endividamento público interno e externo, somado à prática de uma crescente renúncia fiscal acompanhada pelos efeitos devastadores da Lei Kandir, que desonerou as exportações. Tal processo tem comprometido as finanças estaduais e a execução de políticas públicas. O processo de privatização dos serviços públicos e das estatais que ainda restam é acompanhado pela política de terceirização, “Organizações Sociais” (OS), Parcerias Público-Privadas (PPP). Isto, combinado à não realização de concurso público, ao achatamento salarial e desconstrução das carreiras, poderá representar uma redução crescente da arrecadação previdenciária nos estados. Tal processo pode levar à extinção dos servidores públicos concursados nas três esferas do Estado.

Ao mesmo tempo, vimos um crescente ataque aos servidores públicos

nas três esferas, conduzido pela grande mídia controlada pelos agentes envolvidos pelo Sistema da Dívida. Enquanto isso, o setor financeiro, que sempre eleva sua taxa de rentabilidade, seja pelas tarifas cobradas, seja pela taxa de juros praticada, seja pela intermediação de grande parte da dívida

pública, seja pela automação bancária, continua no processo de aquisição de patrimônio de empresas ex-estatais.

Os estados também têm aprovado leis que estabelecem tetos de gastos sociais semelhantes à Emenda Constitucional 95, que congelou gastos sociais por 20 anos. Com isso o

Estado tem se afastado cada vez do que se chama de função social para constitucionalizar os interesses dos rentistas. Curiosamente, os servidores militares não só continuam a ter aposentadoria pública e integral como tiveram uma elevação salarial fruto da mudança na carreira.

Referências bibliográficas:

- DIEESE. “Os Regimes Próprios de Previdência Social de estados e municípios”. Nota Técnica Especial - nº 2. São Paulo, novembro de 2019. Disponível em https://www.cnte.org.br/images/stories/2019/2019_11_08_dieese_notas_especial.pdf
- GOMES, José Menezes. “Renúncia fiscal e novo ciclo de endividamento: a receita para o desastre”. *Gazeta de Alagoas*. Maceió. 20/7/2019. Disponível em <https://gazetaweb.globo.com/gazetadealagoas/noticia.php?c=334826>
- FATTORELLI, Maria Lúcia. *Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados (2013)*. Brasília/DF. Inove Editora. Disponível em e-book na Amazon. <https://www.amazon.com.br/AUDITORIA-CIDAD%C3%83-D%C3%8DVIDA-DOS-ESTADOS-ebook/dp/B07HYFKLV6/>
- _____ “A Novela da Dívida dos Estados demanda urgentemente uma completa Auditoria”. Brasília – DF – 23/12/2016. Disponível em <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/novela-da-divida-dos-estados-demanda-urgentemente-uma-completa-auditoria/>
- _____ “Crise fabricada expande o poder do mercado financeiro e suprime direitos sociais”. Brasília – DF – 13/12/2019. Disponível em <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/crise-fabricada-expande-o-poder-do-mercado-financeiro-e-suprime-direitos-sociais/>
- PINTO, Vilma da Conceição. “Os elevados e descoordenados benefícios fiscais do ICMS”. Campo Grande – MS, 2019. Disponível em <http://www.sindifisco-ms.org.br/noticias/os-elevados-e-descoordenados-beneficios-fiscais-do-icms/1843>

Notas:

- 1 Maria Lúcia Fattorelli é auditora da Receita Federal aposentada e Coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida. José Menezes Gomes é professor da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e coordenador do Núcleo Alagoano pela Auditoria Cidadã. Rodrigo Ávila é economista na Auditoria Cidadã da Dívida.
- 2 Lei Complementar n 87, de 13 setembro de 1996.
- 3 Na etapa mais recente de renegociação os estados voltaram a ter permissão para uma nova etapa de endividamento interno ou externo.
- 4 Durante a fase inicial do Plano Real tivemos a crise mexicana, em 1995, a crise asiática e 1997 e a crise russa e 1998. Sendo assim, para evitar uma fuga de capitais que comprometesse a âncora cambial, tivemos uma progressiva elevação da taxa de juros básica que acabou provocando uma expansão da dívida pública.
- 5 Segundo a Súmula 121 do Supremo Tribunal Federal, é vedada a cobrança de juros sobre juros entre entes estatais.
- 6 Extraído de <http://www.sindifisco-ms.org.br/noticias/os-elevados-e-descoordenados-beneficios-fiscais-do-icms/1843>
- 7 Dentro disso podemos destacar que os estados assumiram a chamada parte podre desses bancos e privatizaram a parte considerada boa. Tal processo acelerou a concentração bancária e até mesmo a desnacionalização bancária.
- 8 Esta lei permitiu a federalização das dívidas dos estados e sua rolagem por 30 anos. Todavia, vinte anos após, teve início uma nova etapa de renegociação por mais 20 anos. O que foi comum nos dois momentos foi a política de ajuste fiscal como condição necessária para a adoção.
- 9 Na etapa inicial de adoção dos fundos de pensão, tínhamos o regime de benefício definido.
- 10 **Nota do Editor.** No caso de São Paulo, tudo isso se confirmou com a EC 49/2020.