ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA

NOTA TÉCNICA Nº 04/2024-RRF - SEFAZ/RS

Assunto: Metodologia de projeção dos valores apresentados no Cenário Base do Plano de Recuperação Fiscal do Rio Grande do Sul, período 2024 a 2031, para "Despesas com Pessoal".

I – Introdução

A presente Nota Técnica (NT) tem por objetivo permitir a adequada compreensão do Cenário Base elaborado para **o pedido de atualização do Plano de Recuperação Fiscal do Rio Grande do Sul, encaminhado em novembro de 2024**.

O Cenário Base para as **"Despesas com Pessoal"** foi elaborado considerando o direcionamento previsto no Manual de Adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, **versão de 15 de janeiro de 2024,** e a apuração do resultado primário seguindo a 14ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). Deste modo, os valores históricos e as projeções das **"Outras Despesas Correntes"**, apresentados na planilha do cenário base, restringem-se às diretrizes definidas pelo Manual e às Naturezas de Despesa (ND) referenciadas na aba "VI" da planilha modelo.

Esta NT aborda os valores empenhados nos exercícios de 2019 a 2023 e as projeções para o período de 2024 a 2031 das linhas da aba "I – Cenário Base" do Anexo I – Planilha de projeções financeiras descritas no Quadro 1.

Quadro 1 – Classificações do Cenário Base abordadas na NT "Despesas com Pessoal"

Linhas Planilha Cenário Base	Classificação
47	**Pessoal e Encargos Sociais (XIX)**
48	*Ativo*
49	*Inativos e Pensionistas*
50	*Sentenças Judiciais - Pessoal*
51	*Outras Despesas com Pessoal*

II – Dados Históricos

a) Reforma Previdenciária e da Estrutura Remuneratória

No final de 2019 e início de 2020, o Estado do Rio Grande do Sul, no âmbito da Reforma RS, implantou profundas alterações nas regras previdenciárias e na estrutura remuneratória dos servidores públicos, entre as quais destacam-se:

(i) extinção das vantagens por tempo de serviço atribuídas aos servidores públicos civis e militares do Estado em decorrência de avanços, anuênios, triênios, quinquênios, adicionais ou gratificações de 15 e de 25 anos, bem como o reflexo no risco de vida de postos de praças (não-oficiais) da Brigada Militar que computa em seu cálculo as

Documento PROA Assinado

vantagens temporais, sendo preservadas aquelas existentes até a data da reforma, cessado o acúmulo de novas;

(ii) vedação da incorporação de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão à remuneração do cargo efetivo ou aos proventos de inatividade, sendo preservadas aquelas incorporações existentes até a data da reforma;

(iii) extinção da Gratificação de Permanência paga aos militares, magistério e servidores do Instituto Geral de Perícias e redução do percentual pago às demais categorias, com a preservação do Abono de Permanência (devolução da contribuição previdenciária para os ativos em condição de aposentadoria);

(iv) alteração das regras para concessão do salário-família ou abono família para os dependentes, pela nova regra o benefício será pago apenas para o servidor de baixa renda;

(v) revisão do vale-refeição, aumentando a faixa de isenção para a coparticipação do servidor de 2 (duas) vezes para 4,5 (quatro vezes e meia) o menor vencimento básico inicial do Estado - padrão 1 do Quadro Geral;

(vi) instituição de novo Plano de Carreira ao Magistério, reformando o vigente que era de 1974 (o mais antigo do Brasil) e transformando sua forma de remuneração para subsídio;

(vii) implantação de subsídio nas carreiras da Brigada Militar e Instituto Geral de Perícias;

(viii) alteração no Estatuto dos Militares, com parte das mudanças propostas aos servidores civis, como as no desconto do vale-refeição, a possibilidade de divisão das férias em três períodos, a concessão do abono família para os menores salários e as novas regras para o trabalho extraordinário; e

(ix) atualização da legislação administrativa, incluindo novas regras de perícia médica, trabalho à distância, avaliação de promoções, dentre outras.

Relativamente à previdência, as mudanças para os servidores civis abrangeram a adoção de alíquotas progressivas de 7,5% a 22%, respeitando uma alíquota efetiva máxima de 16,78%, exatamente como nas regras dos servidores civis federais; a ampliação da base de contribuição dos inativos e pensionistas, sendo que apenas aqueles com vencimentos menores que um salário-mínimo serão isentos (antes, era acima do teto do RGPS); e o aumento da idade mínima para aposentadoria, observados o tempo de contribuição e os demais requisitos estabelecidos na Reforma Federal. No tocante aos militares, a Reforma RS aplicou as normas de tempo de contribuição da Lei Federal, que aumentou de 30 para 35 anos o tempo mínimo de serviço para homens e de 25 para 35 anos para mulheres.

Posteriormente, em agosto de 2020, por meio da LC nº 15.511/2020, o Estado reestruturou seu Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, com a revisão da data da segregação de massas dos servidores civis e a criação de um Benefício Especial visando incentivar a migração dos servidores ao Regime de Previdência Complementar.

Por fim, em março de 2021, com a aprovação para os servidores militares das alíquotas previdenciárias progressivas e da ampliação da base de contribuição dos inativos e pensionistas (LC

Documento PROA Assinado

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA

nº 15.602/2021), nos mesmos patamares das alíquotas praticadas no caso dos servidores civis, o Estado completa as reformas da previdência e da estrutura remuneratória dos servidores públicos.

b) Despesa com Pessoal e Encargos Sociais

Os dados históricos referentes às **"Despesas com Pessoal e Encargos"** informados na Planilha do Cenário Base estão em conformidade com as regras especificadas na 14ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e na 10ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional. Considerando a metodologia de cálculo do resultado primário exposta nos referidos manuais, os valores são apresentados incluindo as transações intraorçamentárias e excluindo as despesas com recursos do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Os dados em valores nominais dos últimos cinco anos constam na Tabela 1.

Tabela 1 - Dados históricos da Despesa com Pessoal (R$ milhões)

Despesa	2019	2020	2021	2022	2023
Pessoal e Encargos Sociais (XIX)	**30.810,93**	**30.096,89**	**30.355,02**	**31.463,32**	**34.465,36**
Ativo	*16.136,70*	*16.765,17*	*17.478,24*	*19.451,40*	*20.840,49*
Inativos e Pensionistas	*11.841,82*	*11.500,91*	*10.482,74*	*9.826,04*	*10.481,21*
Sentenças Judiciais - Pessoal	*1.837,88*	*798,72*	*983,40*	*1.021,79*	*1.996,46*
Outras Despesas com Pessoal	*994,53*	*1.032,08*	*1.410,64*	*1.164,09*	*1.147,20*

Fonte: Sistema FPE – Cubos DW – Sefaz-RS.
Nota 1: Os valores são apresentados incluindo as transações intraorçamentárias e excluindo as despesas com recursos do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), em conformidade com as regras especificadas na 14ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e na 10ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional.
Nota 2: Considerando a manifestação da Secretaria do Tesouro Nacional por meio do Parecer SEI nº 1331/2024/MF, as despesas com Inativos e Pensionistas incluem as contribuições patronais para a cobertura do déficit financeiro do RPPS (complementação financeira).

Pelo exposto na Tabela 1, é possível verificar que não houve crescimento expressivo das despesas com pessoal do Estado antes do exercício de 2022. Destaca-se que, em 2020, foi verificado crescimento nominal negativo e, no ano de 2021, aumento nominal muito abaixo da variação do IPCA no período (10,06%), evidenciando que o Estado tem conseguido reverter a trajetória de crescimento real observado na última década por meio do controle das despesas com pessoal desde 2019 e das reformas administrativa e previdenciária aprovadas no triênio 2019-2021, mencionadas anteriormente[1].

Em 2022, houve a concessão de dois reajustes de grande impacto, quais sejam, piso do magistério em 33,24% (de aplicação obrigatória pelos Entes) e revisão geral anual de 6% (com o intuito de recompor os salários e proventos congelados há anos), e em 2023 foi publicada a Lei nº 15.935/2023, que atualizou a estrutura dos cargos de gestão do Poder Executivo. Com isso, a despesa com pessoal voltou a crescer, no entanto, mantendo-se em patamares controlados.

[1] A reforma administrativa do Rio Grande do Sul recebeu o prêmio "Excelência em Competitividade" na categoria "Boas Práticas" do Centro de Liderança Pública (CLP) em 2020. A reforma previdenciária gaúcha, por seu turno, recebeu nota máxima (10) no ranking de reformas previdenciárias estaduais do mesmo instituto e foi adicionalmente apontada em estudo do IPEA como aquela dentre todos os Estados de maior potência fiscal na redução imediata do déficit previdenciário.

Documento PROA Assinado

A aprovação das decisões relacionadas a despesas com pessoal do Poder Executivo é integralmente centralizada no governo estadual, estando vedada qualquer movimentação por parte das secretarias, autarquias e fundações que não seja expressamente aprovada pelo GAE - Grupo de Assessoramento Estadual para Política de Pessoal. O grupo é coordenado pela Secretaria de Fazenda e fazem parte ainda a Procuradoria Geral do Estado, o Instituto de Previdência do Rio Grande do Sul e as Secretarias de Planejamento, Governança e Gestão e Casa Civil.

Os resultados do último período (2019-2023) são ainda mais importantes quando se considera que, nesse período, o Estado logrou implementar um planejamento criterioso de nomeações de concursos, em especial na Segurança Pública, em que têm sido distribuídas reposições de pessoal em calendários semestrais desde 2019. Também foram feitas nomeações na Fazenda, Planejamento e Educação (professores temporários), considerando as aposentadorias ocorridas e esse calendário paulatino tem evitado uma queda excessiva do quadro de ativos (conforme demonstrado no Gráfico 2 adiante nessa Nota) sem provocar um crescimento expressivo de gastos, com base nos novos pressupostos da reforma administrativa.

Contudo, ainda há diversas carreiras com reposições aquém da necessidade de prestação de serviço público. Destaca-se a carreira do magistério, que ao longo dos últimos anos tem decrescido em quantitativo de servidores ativos. Considerando o período de 2010 a 2023, as categorias do Magistério e Único Magistério (em extinção), que contemplam os cargos de professores do Estado do Rio Grande do Sul, verificaram aumento de 9.508 vínculos ativos celetistas (contratos temporários e emergenciais) e redução de 31.279 vínculos ativos estatutários (servidores efetivos). Assim, analisando-se o grupo total de ativos, a redução foi de 21.771 vínculos no referido período. Quanto aos inativos, o crescimento foi de 18.985 vínculos, sendo todos estatutários (segurados do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, administrado pela autarquia IPE Prev).

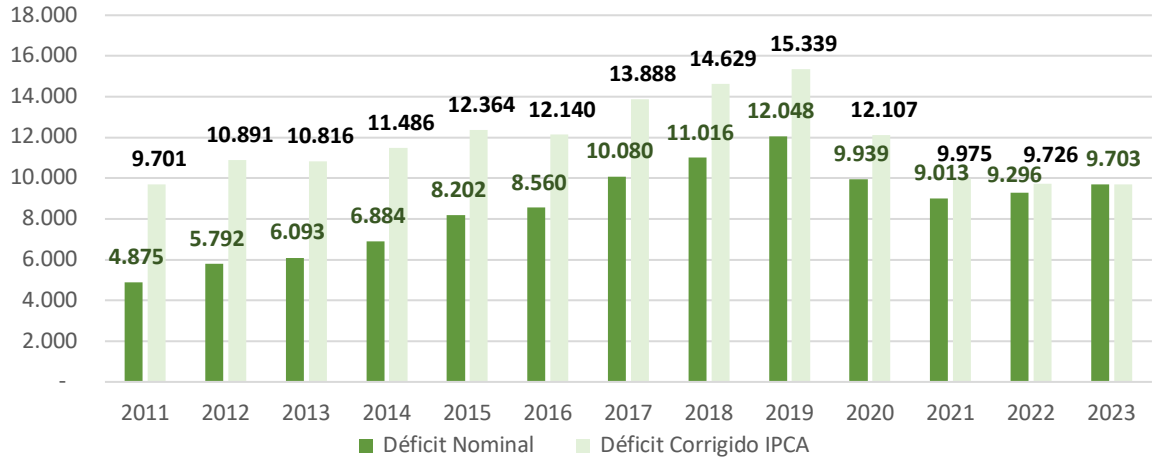
Em termos percentuais, o grupo de professores ativos total teve redução de 28,0%, sendo 56,6% de aumento dos celetistas e 51,4% de queda dos estatutários. O grupo de aposentados teve crescimento de 23,3%. Na relação ativos/inativos, observa-se que em 2010 o RS possuía 1 professor ativo para cada 1,05 professor inativo. Em 2023 a relação piorou 71,3% resultando em 1 ativo para cada 1,80 inativo. Na avaliação isolada da situação do RPPS, a situação é ainda mais grave pois há 1 ativo estatutário para 3,39 aposentados.

Os resultados previdenciários do Fundo Financeiro dos Servidores Civis e Militares, sob regime de repartição simples, dos últimos treze anos estão demonstrados no Gráfico 1. Observa-se o impacto da reforma previdenciária na diminuição do déficit previdenciário a partir de 2020, tanto nominalmente quanto em termos reais. Essa queda está diretamente ligada ao crescimento das contribuições dos servidores, conforme destacado na Nota Técnica 03/2024 – Demais Receitas, no item de “Receita de Contribuições” (componente de expressiva economia fiscal), potencializado ainda pelo correspondente aumento da contribuição patronal (2x1), ambos gerando, assim, a redução da despesa do Tesouro sob a forma de aportes para cobrir a falta de recursos do Fundo Financeiro.

Documento PROA Assinado

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA

Gráfico 1 – Déficit Previdenciário Anual do Fundo Financeiro de Repartição Simples - 2010 a 2023



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO – Anexo 4 – LRF, Art. 53, Inciso II).
Nota 1: Não inclui as Despesas Administrativas.
Nota 2: Valores nominais históricos (primeira coluna) e corrigidos pelo IPCA para 2023 (segunda coluna).

c) Folha de Pagamento

O conceito de folha de pagamento difere da definição de despesa com pessoal e encargos sociais, pois não engloba todos os custos relacionados com pessoal, como: encargos, precatórios, RPV, obrigações patronais, INSS, contribuição previdenciária (IPE Prev), contribuição para o plano de saúde (IPE Saúde), despesas de exercícios anteriores, verbas indenizatórias não pagas em folha como, por exemplo: jetons, indenizações, ressarcimentos e demais despesas que não constam no contracheque dos servidores e empregados públicos do Estado.

Na seção b, foi apresentado o histórico do dispêndio total com pessoal. Aqui tem-se o objetivo de avaliar o comportamento da folha de pagamento corrente do quadro de pessoal do Estado, considerando-se somente os valores devidos nas referidas competências sem retroativos, vantagens parceladas ou sazonais que distorcem o histórico e comprometem a análise.

Para facilitar a análise, segregou-se o quadro de pessoal do Estado do RS em: Poder Executivo (Administração Direta), Outros Poderes e Órgãos Autônomos e Pensões por Morte.

O Gráfico 2 demonstra a evolução quantitativa, dos últimos 17 anos, do quadro de pessoal ativo e inativo do Poder Executivo (Administração Direta) do Estado do Rio Grande do Sul.

Observa-se a tendência de queda na quantidade de vínculos (matrículas) do grupo de ativos (servidores efetivos, cargos em comissão, contratados, temporários, entre outros), enquanto o quantitativo de servidores inativos tem aumentado constantemente. Verifica-se que até 2014 o número de ativos era superior ao de inativos e, a partir de 2015, essa relação se inverte com o quantitativo de inativos ultrapassando o de ativos.

Documento PROA Assinado

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA

Gráfico 2 – Relação Ativos X Inativos – Poder Executivo – Adm. Direta – Nº Vínculos em milhares – 2007 a 2023

Fonte: Cubos BI - Sistema de Recursos Humanos do Estado - RHE.
Nota 1: Posição dezembro de cada ano.

Devido à grave crise fiscal que o Rio Grande do Sul atravessou nos últimos anos, houve a redução significativa das contratações (ingressos) de novos servidores, militares e empregados públicos. Tal fato tem sido relativizado desde 2019 com um planejamento de reposições paulatinas de servidores que se aposentaram, em especial na Segurança Pública, evitando o comprometimento dos serviços prestados.

Por outro lado, o crescimento do número de servidores inativos se dá pelas novas concessões de aposentadorias, bem como pela alta expectativa de vida registrada pelo grupo. Nota-se, assim, que o alongamento das idades mínimas e dos tempos de contribuição, trazido pela reforma previdenciária, atenuou esse movimento e, associada à reposição parcial dos aposentados, demonstra mudança na tendência de afastamento das curvas de ativos e inativos, com estabilidade nos últimos 5 anos.

A Tabela 2, a seguir, apresenta o histórico da folha de pagamento do Poder Executivo – Administração Direta, no período de 2007 a 2023. Os índices de crescimento da série dessa tabela não são idênticos àqueles da Tabela 1 devido às diferenças conceituais entre despesa com pessoal e folha de pagamento, descritos anteriormente. Porém, o comportamento de ambas é similar por conta das duas serem oriundas de remunerações e proventos dos servidores e demais colaboradores do quadro de pessoal do RS.

Documento PROA Assinado

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA

Tabela 2 - Dados históricos da Folha de Pagamento P. Executivo – Adm. Direta

Valores em R$ Milhões

Ano	Ativos	Inativos e P. Especiais	Total	% Ativos	% Inativos e P. Especiais	% Total
2007	2.991,4	3.059,9	6.051,2	-	-	-
2008	3.100,7	3.361,0	6.461,7	3,7%	9,8%	6,8%
2009	3.368,1	3.761,9	7.130,0	8,6%	11,9%	10,3%
2010	3.678,3	4.121,1	7.799,4	9,2%	9,5%	9,4%
2011	4.138,5	4.622,9	8.761,4	12,5%	12,2%	12,3%
2012	4.654,8	5.250,3	9.905,0	12,5%	13,6%	13,1%
2013	5.394,4	6.082,1	11.476,5	15,9%	15,8%	15,9%
2014	6.211,1	6.983,2	13.194,3	15,1%	14,8%	15,0%
2015	6.876,4	8.060,5	14.936,9	10,7%	15,4%	13,2%
2016	6.831,6	8.973,0	15.804,6	-0,7%	11,3%	5,8%
2017	6.977,1	9.985,0	16.962,1	2,1%	11,3%	7,3%
2018	7.506,1	10.885,3	18.391,5	7,6%	9,0%	8,4%
2019	7.701,8	11.476,7	19.178,6	2,6%	5,4%	4,3%
2020	7.503,3	11.883,5	19.386,8	-2,6%	3,5%	1,1%
2021	7.458,3	11.954,7	19.413,0	-0,6%	0,6%	0,1%
2022	8.400,6	12.754,3	21.154,8	12,6%	6,7%	9,0%
2023	9.077,8	13.191,6	22.269,4	8,1%	3,4%	5,3%

Fonte: Portal BI - Sistema de Recursos Humanos do Estado - RHE.
Nota 1: Nas colunas ativos, inativos e total está considerado o 13º salário.

Nota-se que, a partir de 2020, com a implementação das reformas administrativa e previdenciária, sem novas concessões de reajustes de salários e/ou criação de benefícios ou vantagens, a evolução do custo da folha de pagamentos foi controlada, registrando patamares de crescimento mínimos, ainda que com reposições semestrais paulatinas e moderadas, em especial na Segurança Pública. Isso permitiu que, em 2022, fosse realizada reposição salarial linear, de salários e proventos de todos poderes e órgãos, após muitos anos de congelamento, através da concessão da revisão geral. Merece destaque também o reajuste do piso do magistério que estava há dois anos sem correção, por conta da pandemia. Em 2023, além de novo reajuste do piso do magistério houve a atualização da nova estrutura dos cargos de gestão do Poder Executivo, sendo as principais causas do crescimento verificado.

As autarquias e fundações públicas são as entidades da Administração Indireta que estão incluídas na folha de pagamento do Estado do RS. A partir da criação do sistema Recursos Humanos do Estado - RHE, em 2006, os dados das referidas entidades foram migrados ao longo dos anos de ferramentas descentralizadas de elaboração de folha para esse sistema único, com sua conclusão em 2019.

Cabe destacar que, em 2016, houve a extinção da autarquia SPH e das fundações públicas: FUNDERGS, CIENTEC, FDRH, FEE, FZB, TVE, FEPAGRO e FIGTF e METROPLAN. Parte dos colaboradores dos seus quadros de pessoal foram desligados e outra parte foi incorporada à folha do Poder Executivo - Administração Direta. A METROPLAN teve sua extinção suspensa e continua com suas atividades em funcionamento normal.

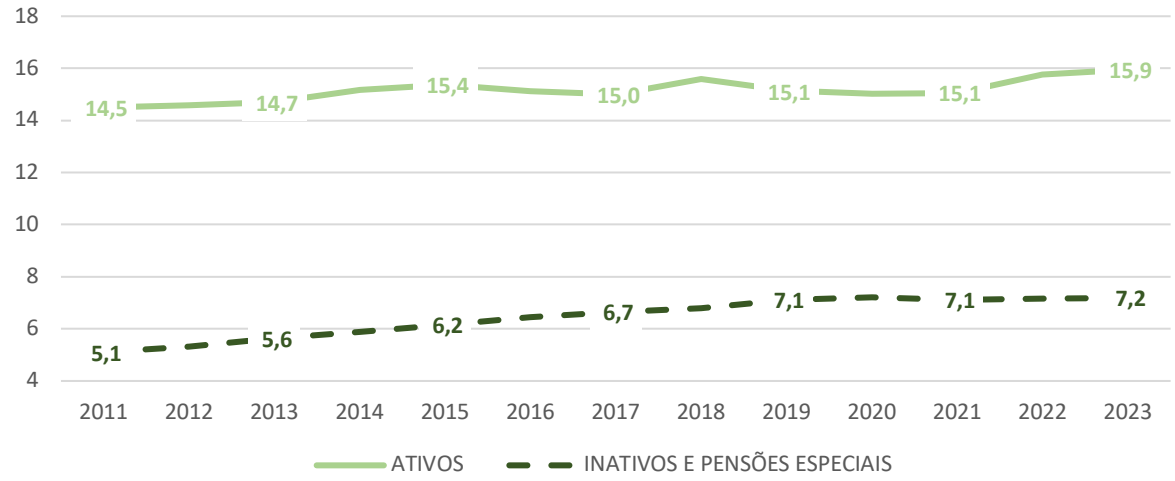
Documento PROA Assinado

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA

Pelas razões acima citadas que prejudicaram o histórico, não foi feita uma análise isolada do Poder Executivo – Administração Indireta. De qualquer maneira, por representarem apenas 3,3% dos vínculos e 3,0% da folha de pagamento, entendeu-se que sua exclusão do estudo não afetaria o resultado final.

Após a análise do Poder Executivo - Administração Direta, em quantitativo e total de vantagens, detalham-se aqui os dados dos Outros Poderes e Órgãos Autônomos. Observa-se, pelo exposto no Gráfico 3, que o número de servidores ativos se manteve praticamente constante na série analisada (2011 a 2023), com crescimento médio anual de apenas 0,8%. Diferentemente da análise anterior, observa-se que o Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública fizeram a recomposição do quadro de ativos na mesma proporção das vacâncias (aposentadorias, exonerações, desligamentos, falecimentos, entre outras). Quanto ao grupo de inativos, houve um aumento médio de 2,9% ao ano, por conta de novas aposentadorias.

Gráfico 3 – Relação Ativos X Inativos – Outros Poderes –
Nº Vínculos em Milhares – 2011 a 2023



Fonte: Portal BI - RHE.

Ao comparar-se a evolução da folha de pagamento dos Outros Poderes, verifica-se que embora o crescimento quantitativo não tenha sido expressivo, o incremento nas remunerações e proventos foi mais acentuado, registrando em média anual 5,9% para o grupo dos ativos e 7,0% para os inativos.

Documento PROA Assinado

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA

Tabela 3 - Dados históricos da Folha de Pagamento dos Outros Poderes e Órgãos Autônomos

Valores em R$ Milhões

Ano	Ativos	Inativos e P. Especiais	Total	% Ativos	% Inativos e P. Especiais	% Total
2011	1.722,5	811,5	2.534,0	2,0%	6,5%	3,4%
2012	1.878,8	918,0	2.796,9	9,1%	13,1%	10,4%
2013	2.013,8	1.049,4	3.063,2	7,2%	14,3%	9,5%
2014	2.229,9	1.184,9	3.414,8	10,7%	12,9%	11,5%
2015	2.505,0	1.301,9	3.806,9	12,3%	9,9%	11,5%
2016	2.602,4	1.390,8	3.993,2	3,9%	6,8%	4,9%
2017	2.683,8	1.483,4	4.167,2	3,1%	6,7%	4,4%
2018	2.755,2	1.533,2	4.288,3	2,7%	3,4%	2,9%
2019	2.791,1	1.629,2	4.420,3	1,3%	6,3%	3,1%
2020	2.691,0	1.680,2	4.371,2	-3,6%	3,1%	-1,1%
2021	2.750,7	1.656,8	4.407,5	2,2%	-1,4%	0,8%
2022	3.009,1	1.703,9	4.712,9	9,4%	2,8%	6,9%
2023	3.428,6	1.823,0	5.251,7	13,9%	7,0%	11,4%

Fonte: Portal BI - RHE.

As pensões por morte foram separadas dos grupos ativos e inativos, pois compreendem os pensionistas do Estado do RS, de todos os poderes e órgãos. Observa-se que houve leve redução na quantidade de cotistas na série analisada (2015 a 2023) e que o crescimento médio anual das vantagens para o mesmo período foi de 4,4%. A partir de 2019, nota-se desaceleração no crescimento, pois foi nesse período que novos reajustes não foram implementados com reflexos nas pensões já concedidas, associada ao início da vigência das novas regras de cálculo para as cotas de pensão por morte introduzidas pela reforma da previdência. Os reajustes concedidos no último ano impactaram as pensões previdenciárias, resultando para o período de 2019 a 2022 em crescimento médio anual de 2,7%.

Tabela 4 – Quantidade de pensionistas e folha de pagamento - 2015 a 2023

Valores em R$ milhões

Ano	Pensionistas	Folha Anual	% Vínculos	% Folha
2015	45.322	2.364,6	-	-
2016	45.229	2.555,5	-0,2%	8,1%
2017	45.019	2.785,9	-0,5%	9,0%
2018	44.826	2.994,2	-0,4%	7,5%
2019	44.778	3.140,6	-0,1%	4,9%
2020	45.047	3.194,8	0,6%	1,7%
2021	45.228	3.250,7	0,4%	1,8%
2022	45.237	3.418,0	0,0%	5,1%
2023	44.410	3.535,8	-1,8%	3,4%

Fonte: Qlik Sense – Sistema de Recursos Humanos do Estado - RHE.

Documento PROA Assinado

Para fins de melhorar a análise conjunta da folha de pagamento do Poder Executivo – Administração Direta, dos Outros Poderes e das pensões por morte, bem como do efeito após as

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA

reformas acima mencionadas e considerando o ajuste na base realizado com a exclusão dos reajustes concedidos à Segurança Pública, a Tabela 5 apresenta o histórico de 2015 a 2023.

Tabela 5 – Dados históricos da Folha de Pagamento Total, exceto Adm. Indireta - 2015 a 2023

Valores em R$ Milhões

Ano	Ativos	Inativos e Pensões	Total	% Ativos	% Inativos e Pensões	% Total	Total Corrigido IPCA	% Total Corrigido
2015	9.381,4	11.727,0	**21.108,4**	-	-	-	**31.820,1**	-
2016	9.434,0	12.919,4	**22.353,4**	0,6%	10,2%	5,9%	**31.703,4**	-0,4%
2017	9.660,9	14.254,4	**23.915,3**	2,4%	10,3%	7,0%	**32.947,4**	3,9%
2018	10.209,4	15.392,4	**25.601,8**	5,7%	8,0%	7,1%	**33.997,5**	3,2%
2019	10.492,6	16.246,4	**26.739,0**	2,8%	5,5%	4,4%	**34.041,8**	0,1%
2020	10.194,0	16.758,3	**26.952,3**	-2,8%	3,2%	0,8%	**32.830,2**	-3,6%
2021	10.208,8	16.862,0	**27.070,8**	0,1%	0,6%	0,4%	**29.960,2**	-8,7%
2022	11.409,3	17.876,0	**29.285,4**	11,8%	6,0%	8,2%	**30.638,7**	2,3%
2023	12.506,4	18.550,4	**31.056,8**	9,6%	3,8%	6,0%	**31.056,8**	1,4%

Fonte: Portal BI - Sistema de Recursos Humanos do Estado - RHE.
Nota 1: Nas colunas ativos, inativos e total está considerado o 13º salário.

Dessa forma, em 2023, foi registrado crescimento total de 6,0% em comparação a 2022, como pode ser verificado na Tabela 5. O grupo dos ativos teve um crescimento mais expressivo de 9,6% por conta do reajuste do piso do magistério (com impacto maior para ativos em início de carreira que percebem subsídios mais baixos que a média da categoria e, consequentemente, obtiveram um índice de reajuste maior) e da reestruturação dos cargos de gestão do Poder Executivo, enquanto dos inativos e pensionistas perceberam em média 3,8%.

Em termos reais (atualizada pelo IPCA), o aumento em 2023 da folha de pagamento foi de 1,4%. A série completa, que inclui todos os poderes, órgãos autônomos e pensões previdenciárias, está disponível apenas a partir de 2015, o que impossibilita uma análise mais longa como foi realizada com a despesa com pessoal. Porém pode-se verificar que, no intervalo de 2015 a 2023, a folha de pagamento apresentou queda real média de 0,3% ao ano ou de 2,4% acumulada no período de 8 anos, abaixo da inflação média de 5,3% ao ano ou de 51% no referido intervalo.

d) Indicador LRF de Despesas com Pessoal

Como resultado do controle das Despesas com Pessoal e do aumento na Receita Corrente Líquida, o Estado alcançou expressiva melhoria no indicador da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em paralelo, avançou na convergência de critérios com o padrão estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN. Em 2021, a maior parte das diferenças de premissas foi eliminada, com a inclusão das despesas com pensionistas e do IRRF na apuração de tal indicador. O restante da divergência (em especial, a dedução das “perdas” do Estado com o FUNDEB na apuração da RCL) foi corrigido em 2022, inclusive por força de manifestação do TCE-RS a todos os Poderes e Órgãos Autônomos em 9 de março de 2022, informando que a metodologia de Despesas com Pessoal deve seguir os

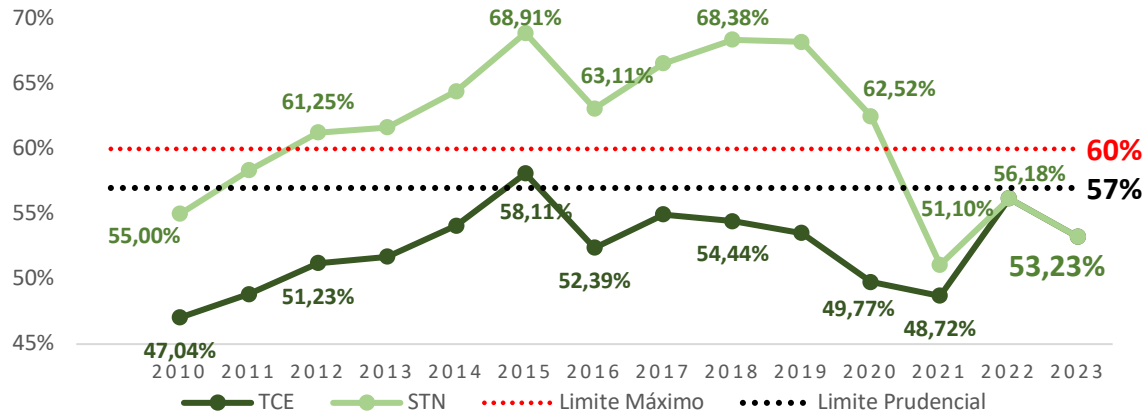
Documento PROA Assinado

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA

critérios do MDF – Manual de Demonstrativos Fiscais e que o reflexo do FUNDEB na RCL deve ser observado.

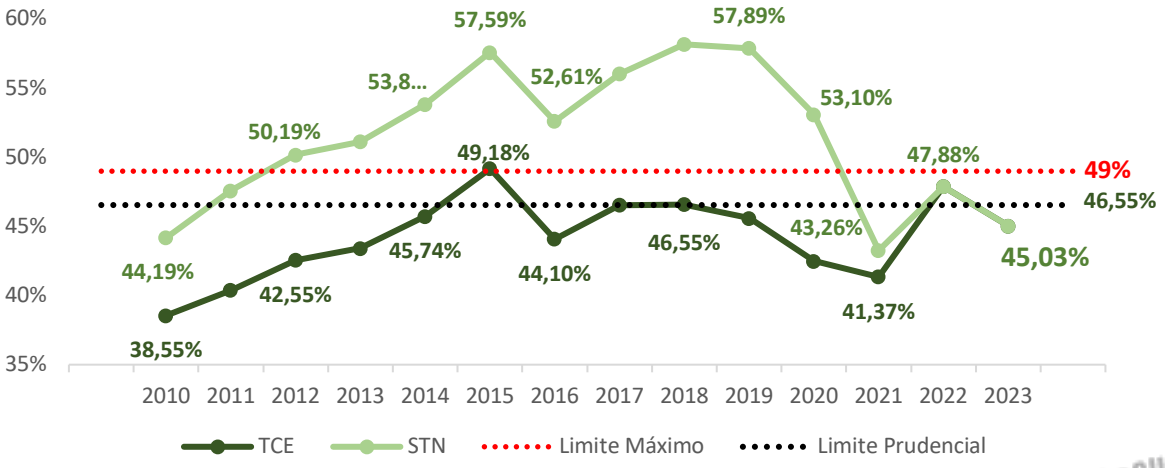
Os Gráficos 4 e 5 demonstram, simultaneamente, a expressiva melhoria dos indicadores consolidados de despesa com pessoal e a convergência de critérios, que foi integralmente concluída no ano de 2022, um duplo legado para a sustentabilidade fiscal do Estado do RS. O atingimento do limite prudencial da LRF para o Poder Executivo em 2022 se deve, principalmente, à queda da Receita Corrente Líquida causada pela edição da Lei Complementar nº 194/2022. Em 2023, o comprometimento retornou ao patamar abaixo do limite prudencial, encerrando o exercício em 45,03%.

Gráfico 4 – Indicador LRF de Despesas com Pessoal – Consolidado RS – 2010 a 2023



Fonte: CAGE (Contadoria e Auditoria Geral do Estado).
Nota 1 - Em 2016, a venda da folha ao Banrisul aumentou muito a RCL (receita patrimonial extraordinária).
Nota 2 – Em 2021, o critério local passou a incluir despesas com pensionistas e o IRRF.

Gráfico 5 – Indicador LRF de Despesas com Pessoal – Poder Executivo RS – 2010 a 2023



Fonte: CAGE (Contadoria e Auditoria Geral do Estado).
Nota 1 - Em 2016, a venda da folha ao Banrisul aumentou muito a RCL (receita patrimonial extraordinária).
Nota 2 – Em 2021, o critério local passou a incluir despesas com pensionistas e o IRRF.

Documento PROA Assinado

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA

e) Avaliação Atuarial

A Avaliação Atuarial de 2023, com base dos dados cadastrais posicionada em set/2022, apresenta a projeção dos futuros benefícios de aposentadoria e pensão por morte. O Estado do RS possui quatro fundos de previdência distintos, sendo dois de repartição simples (uma para os servidores civis e outro para os militares) e dois fundos que operam no sistema de capitalização (também segregados por civis e militares).

Ao avaliar conjuntamente o Plano Financeiro dos civis e dos militares, unificando os fluxos futuros das despesas, receitas e déficits previdenciários, projetados com base no cumprimento dos requisitos para concessão de aposentadoria ou no evento de morte para as novas pensões, nota-se que o pico máximo da despesa já foi superado e a tendência é de queda nos próximos anos.

Tabela 6 – Fluxo das receitas, despesas e resultado previdenciários do Plano Financeiro- 2023 a 2090

Valores em R$ milhões

Ano	Receitas	Despesas	Déficit	Ano	Receitas	Despesas	Déficit
2023	7.814,68	17.257,65	(9.442,97)	2030	5.118,64	11.973,79	(6.855,15)
2024	7.392,96	16.762,17	(9.369,21)	2040	2.466,22	6.234,86	(3.768,64)
2025	6.975,09	15.890,54	(8.915,45)	2050	998,45	2.766,00	(1.767,56)
2026	6.571,33	15.075,47	(8.504,15)	2060	353,43	973,12	(619,69)
2027	6.186,98	14.247,83	(8.060,85)	2070	103,05	282,58	(179,53)
2028	5.813,87	13.460,57	(7.646,71)	2080	19,65	54,44	(34,79)
2029	5.460,85	12.671,97	(7.211,12)	2090	1,44	4,01	(2,57)

Fonte: Avaliação Atuarial 2023, publicada no Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA de 31/03/2023.

Ainda na questão previdenciária, destaque-se a expressiva redução no déficit atuarial do Fundo Financeiro, que, em sua avaliação mais recente, totaliza R$ 157 bilhões frente ao déficit de R$ 373 bilhões na Avaliação Atuarial de 2019, data-base dezembro/2018 (última anterior à Reforma RS). Ainda que tenham ocorrido mudanças de premissas e taxas de juros nesse ínterim, os efeitos das mudanças nas contribuições dos servidores e nas idades mínimas e tempos de contribuição foram decisivos para a queda de mais de 50% no déficit atuarial gaúcho.

III - Parâmetros, Metodologia e Premissas:

A projeção das despesas é oriunda de análise do montante realizado no período de janeiro de 2019 a setembro de 2024, obrigações legais e impactos esperados. Nos tópicos a seguir serão abordadas as metodologias utilizadas no grupo “Despesas com Pessoal”, bem como serão abordadas as especificidades de cada despesa.

- Premissas:

a) As despesas são as empenhadas;
b) As despesas com fontes do RPPS não foram consideradas.

Documento PROA Assinado

c) Para o exercício de 2024, foram considerados os valores realizados até setembro, e projeções considerando o histórico e as expectativas para a execução da despesa nos meses de outubro a dezembro.
d) Para o período de 2025 a 2031, as premissas utilizadas estão descritas no Quadro 2.

- Parâmetros:

Foram utilizadas as projeções de IPCA da Secretaria de Política Econômica (SPE) para o período de 2024 a 2028, extrapoladas para o período de 2029 a 2031, conforme arquivo "PRF - Planilha modelo - Cenário base e medidas - 16agosto2024" recebido da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em 29 de outubro de 2024, cujos valores estão demonstrados na tabela 7.

Tabela 7 – Indicadores

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
IPCA (% a.a. acum.)	4,25%	3,40%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%

- Metodologia de projeção:

Para o exercício de 2024, foram considerados os valores realizados até setembro, e projeções considerando o histórico e as expectativas para a execução da despesa nos meses de outubro a dezembro. Os valores para o ano de 2025 partem das dotações incluídas na Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada para o exercício, que inclui: o impacto do crescimento vegetativo da folha de pessoal, os efeitos do piso nacional do magistério a ser concedido, os reflexos das demandas de pessoal aprovadas ao longo do exercício de 2024 e o impacto de parte dos atos a serem ressalvados ao longo do exercício. Destaca-se que o orçamento considerou o impacto da Lei nº 16.165, de 31 de julho de 2024, com vigência a partir de 2025, que traz diversas alterações nas carreiras e quadros do Estado, como reestruturações e reajustes, além da autorização para contratações temporárias. Aos valores da LOA, foi adicionado montante que permite a compatibilização aos pleitos a serem ressalvados em 2025 que não constaram no orçamento, por exemplo, o impacto da Lei Complementar nº 16.181, de 07 de outubro de 2024, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2025, que também traz impactos significativos às despesas com pessoal do Estado.

Cumpre destacar que, a partir de 2024, houve alteração no Grupo Natureza de Despesa utilizado para registrar as contribuições patronais ao Fundo de Assistência à Saúde dos servidores (IPE-Saúde). As referidas contribuições são despesas intraorçamentárias que constavam nas despesas com pessoal até o exercício encerrado de 2023 (R$ 827 milhões) e passaram a ser registradas como "Outras Despesas Correntes". Tal fato deve ser levado em conta ao considerar a variação das despesas com pessoal entre os referidos exercícios.

Em relação à linha 48, "Inativos e Pensionistas", são incluídos somente os valores referentes a despesas não custeadas com recursos do RPPS. Nesse sentido, considerando a manifestação da Secretaria do Tesouro Nacional por meio do Parecer SEI nº 1331/2024/MF, as contribuições patronais para a cobertura do déficit financeiro do RPPS (complementação financeira) foram projetadas na referida linha. Para o ano de 2025, foram considerados os valores dispostos na LOA, atualizados por metade do crescimento aplicado à linha 47, referente a despesas com pessoal "Ativo", considerando a proporção de crescimento no histórico recente.

Documento PROA Assinado

Para o período de 2025 a 2027, foi considerado o decréscimo nas contribuições patronais para a cobertura do déficit financeiro do RPPS (complementação financeira) em razão da utilização dos recursos transferidos do Fundo Previdenciário para o Fundo Financeiro do RPPS, decorrentes da revisão de segregação de massas do RPPS instituída pela Lei Complementar estadual nº 15.511/2020. Nos termos aprovados pelo Ministério da Previdência Social, serão desinvestidos aproximadamente R$ 2.729,71 milhões, em 36 parcelas, que serão utilizados exclusivamente para o custeio dos benefícios previdenciários do plano financeiro, reduzindo a necessidade de complementação financeira no período. Para fins das projeções realizadas, é previsto o início do desinvestimento em janeiro de 2025 (o impacto do desinvestimento nas contribuições patronais para cobertura do déficit financeiro do RPPS foi prevista na LOA 2025), finalizando em dezembro de 2027, com impacto anual de aproximadamente R$ 910 milhões.

A utilização do IPCA para o período de 2026 a 2031, conforme detalhado no Quadro 2, foi definida após análise do resultado efetivo dos anos anteriores. Constatou-se que, devido variáveis exógenas de difícil previsão e alta incerteza que afetam cada uma das contas, a aproximação por meio do resultado econômico se aproxima mais do resultado efetivo para projeções superiores a 12 meses quando comparada a outros modelos econométricos.

Quadro 2 – Forma de cálculo

Linha da planilha	Item	Forma de cálculo
48	Ativo	Para 2025, foram utilizadas as dotações incluídas na LOA acrescido de montante que permite a compatibilização aos pleitos a serem ressalvados. Aplicou-se para o período 2026 a 2031 a variação do IPCA.
49	Inativos e Pensionistas	Para 2025, foram utilizadas as dotações incluídas na LOA. Aplicou-se para o período 2026 a 2031 a metade da variação do IPCA. De 2025 a 2027 é considerada a redução de aproximadamente R$ 910 milhões ao ano em razão dos recursos transferidos do fundo previdenciário ao fundo financeiro do RPPS.
50	Sentenças Judiciais – Pessoal	Aplicou-se para o período 2024 a 2029 crescimento linear de percentual de RCL para atingir a quitação do estoque de precatórios em 2029. Ver Nota Técnica nº 007 – Sentenças Judiciais.
51	Outras Despesas com Pessoal	Para 2025, foram utilizadas as dotações incluídas na LOA. Aplicou-se para o período 2025 a 2031 a variação do IPCA.

Como evidenciado no item b, a trajetória de crescimento das despesas com pessoal foi alterada com as reformas da previdência e da estrutura remuneratória, com a extinção de avanços, gratificações e adicionais vinculados ao tempo de admissão do servidor. Já se percebem os impactos nos resultados a partir de 2020, apresentados na Tabela 1.

Para a projeção das despesas com Ativos (Linha 48) e Outras Despesas com Pessoal (Linha 51) do período de 2026 a 2031, utilizou-se o crescimento do IPCA, e para Inativos e Pensionistas (Linha 49), utilizou-se metade do crescimento do IPCA, considerando o histórico recente de crescimento mais lento em tais despesas. A projeção considerando de crescimento para os próximos anos em Pessoal Ativo, Inativos, Pensionistas e Outras Despesas com Pessoal está coerente com a atual estrutura dessas Despesas e suporta os aumentos previstos e esperados, como aqueles novos ingressos pontuais para repor parte das vacâncias do grupo de ativos, os reajustes do piso nacional do magistério e as medidas previstas nas ressalvas às vedações. De qualquer forma, a trajetória de limitar o crescimento das Despesas com Pessoal à inflação mostra-se objetivo fundamental para a

Documento PROA Assinado

sustentabilidade e para a consecução das metas de resultado primário. Consideramos, assim, que a previsão de atualização dos valores pelo IPCA representa um cenário realista e factível de cumprimento de crescimento das despesas.

A linha 50 apresenta em sua projeção o cumprimento da determinação de quitação do estoque de precatórios até 2029. Para isso, foram acrescidos valores adicionais, com crescimento linear, ao percentual da RCL que o Estado repassa ao Poder Judiciário. O tema será tratado de forma mais detalhada na Nota Técnica nº 07 – Sentenças Judiciais.

Com efeito, apresenta-se abaixo as projeções das Despesas com Pessoal e a margem de expansão das despesas.

V – Resultados Parciais

Considerando a metodologia apresentada no tópico anterior, a projeção das despesas apresenta o resultado parcial exposto na tabela 9.

Tabela 9 – Projeção das Despesas com Pessoal

Valores em R$ milhões

Despesas	2024	2025	2026	2027
Pessoal e Encargos Sociais (XIX)	**35.462,09**	**39.381,50**	**39.597,56**	**41.153,51**
Ativo	*21.206,68*	*24.951,74*	*25.700,29*	*26.471,30*
Inativos e Pensionistas	*10.665,38*	*10.385,68*	*10.546,30*	*10.709,48*
Sentenças Judiciais – Pessoal	*2.779,46*	*3.346,82*	*2.632,78*	*3.233,00*
Outras Despesas com Pessoal	*810,56*	*697,27*	*718,18*	*739,73*

Despesas	2028	2029	2030	2031
Pessoal e Encargos Sociais (XIX)	**43.770,39**	**45.573,14**	**42.296,80**	**43.376,88**
Ativo	*27.265,43*	*28.083,40*	*28.925,90*	*29.793,68*
Inativos e Pensionistas	*11.795,26*	*11.977,47*	*12.162,58*	*12.350,63*
Sentenças Judiciais – Pessoal	*3.947,78*	*4.727,49*	*400,00*	*400,00*
Outras Despesas com Pessoal	*761,92*	*784,78*	*808,32*	*832,57*

Fonte: Elaboração própria.

VI – Ressalvas

Os valores apresentados nesta seção estão em linha com a Tabela 2 do Anexo de ressalvas da presente atualização do Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul. Em linha com o disposto no Manual de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (versão de 15 de janeiro de 2024) enquanto não for homologada a atualização do PRF, o instrumento de afastamento das vedações do Regime permanece sendo a Tabela 2 do Anexo de ressalvas vigente. Assim, são incluídos somente os valores referentes aos atos com impacto a partir da homologação, essencialmente nos exercícios de 2025 e 2026.

Os montantes incluídos para os atos vedados a serem ressalvados partiram de cálculo da margem para expansão de despesas com pessoal, que é a diferença entre o teto de gastos projetado para o exercício e o histórico da execução orçamentária somado ao crescimento vegetativo da folha

Documento PROA Assinado

de pessoal, ao impacto de despesas aprovadas em exercícios anteriores e às despesas obrigatórias previstas, como o piso do magistério. Ressalta-se, mais uma vez, a alteração no Grupo Natureza de Despesa utilizado para registrar as contribuições patronais ao IPE-Saúde, que passaram a integrar o grupo Natureza de "Outras Despesas Correntes" a partir do exercício de 2024, fato considerado na apuração da margem de expansão.

Com o método exposto para o cálculo da margem de expansão, é possível separar o impacto de novas despesas obrigatórias em relação ao total da despesa projetada para o período de 2025 a 2031 e estimar a margem de expansão para a inclusão de novas despesas de pessoal de forma a não comprometer os compromissos fiscais pactuados. A Tabela 10 apresenta o espaço fiscal para as ressalvas às vedações do art. 8º da LC nº 159/2017, que compõem o cálculo das despesas com pessoal projetadas para o Cenário Base, expostas previamente na tabela 9.

Tabela 10 – Ressalvas às Vedações - Despesas com Pessoal (R$ milhões)

Despesas	2025	2026	2027-2031 (anual)
Pessoal e Encargos Sociais (XIX)	**4.375,36**	**5.284,53**	**5.284,53**
Ativo	3.745,06	4.493,61	4.493,61
Inativos e Pensionistas	630,30	790,92	790,92
Outras Despesas com Pessoal	-	-	-

As ressalvas às vedações do Regime de Recuperação Fiscal estão apresentadas em separado por inciso e por Poder e Órgão Autônomo. Pela metodologia adotada nesta projeção de Pessoal e Encargos Sociais, tanto as ressalvas às vedações, como crescimento vegetativo e outras despesas obrigatórias, já estão incorporados dentro da projeção e estão limitadas em seu conjunto à variação do IPCA no período do Plano de Recuperação Fiscal.

Considerando que a metodologia de cálculo do resultado primário proposta na 14ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN propõe a exclusão das fontes de recursos referentes ao RPPS, não são previstas ressalvas que impactem os elementos de despesa referentes a Inativos e Pensionistas. Assim, os atos a serem ressalvados devem se concentrar nas despesas classificadas na linha referente a pessoal "Ativo" na aba "I - Cenário Base" da Planilha de Projeções Financeiras do Plano de Recuperação Fiscal, que engloba os principais elementos referentes à remuneração e benefícios a pessoal.

A eventual concessão de revisão geral anual não se mostra como um dos eventos objeto de ressalvas na forma da LC 159, pois se enquadra como exceção às vedações do Regime de Recuperação Fiscal, no entanto, sua concessão ao longo do RRF deverá observar a premissa de crescimento anual total de pessoal ativo e inativo limitado à inflação. Considerando que há crescimento vegetativo das despesas com pessoal, bem como acréscimos por promoções e contratações, a concessão de revisão geral anual dos salários pela inflação ao longo de todo o período pode levar as despesas a patamares de crescimento acima os vislumbrados para as receitas do Estado, além de ultrapassar o teto de gastos. Portanto, sua instituição dependerá do espaço fiscal verificado ao longo do período.

No caso do Poder Executivo, as ressalvas incluídas como eventos de despesas com pessoal nos anos de 2025 e 2031 incluem:

Documento PROA Assinado

- Nomeações de concursos e demais medidas aprovadas pelo Grupo de Assessoramento Estadual para Política de Pessoal - GAE;
- Manutenção da política paulatina de reposições de pessoal condicionada à avaliação do cenário fiscal;
- Impactos da Lei Complementar nº 16.165/2024 e da Lei Complementar nº 16.181/2024; e
- Aplicação das diretrizes aprovadas pelo Grupo de Assessoramento Estadual para Política de Pessoal - GAE para negociação dos acordos coletivos das autarquias e fundações de direito privado.

Os demais Poderes e Órgãos Autônomos, no âmbito de sua autonomia financeira e orçamentária, apresentaram listas de potenciais ressalvas às vedações para os anos 2024 e 2025 consolidadas no demonstrativo específico. De qualquer forma, as dotações e execuções orçamentárias em cada um são bastante concentrados em Despesas com Pessoal, o que implica que a limitação estabelecida pela lei do teto de gastos estadual (crescimento da despesa primária vinculada ao IPCA) se aplicará de forma preponderante às despesas com pessoal.

VII – Conclusão

A Tabela 9, apresentada anteriormente, contempla a projeção consolidada das **"Despesas com Pessoal"** no cenário base em conjunto com os valores históricos utilizados anteriormente, englobando as ressalvas às vedações incluídas na presente atualização do Plano de Recuperação Fiscal.

A presente Nota Técnica objetivou pormenorizar os números trabalhados na planilha do Cenário Base do Plano de Recuperação Fiscal e detalhar a metodologia utilizada em suas projeções, assim como compor um retrato realista das despesas do Estado do Rio Grande do Sul no espaço temporal estudado e projetado.

Porto Alegre, 19 de novembro de 2024.

Silvia Teixeira da Motta
Auditora-Fiscal da Receita Estadual

Taís Vieira Bonatto
Auditora-Fiscal da Receita Estadual

Juliana Daniela Rodrigues Mancuso
Auditora-Fiscal da Receita Estadual

Eduardo Rosemberg Lacher
Subsecretário do Tesouro do Estado

Pricilla Maria Santana
Secretária de Estado da Fazenda

Documento PROA Assinado

Nome do documento: Anexo II_4_NT 04 Despesas Pessoal.pdf

Documento assinado por	Órgão/Grupo/Matrícula	Data
Juliana Daniela Rodrigues Mancuso	SF / TE/GAB / 323938101	19/11/2024 20:27:09
Taís Vieira Bonatto	SF / ASTEC/GSF / 283510001	19/11/2024 20:44:47
Gabriel Zuanazzi Dornelles	SF / TE/DEQG / 3925650	19/11/2024 20:50:34
Pricilla Maria Santana	SF / SEFAZ/GAB / 58426469191	19/11/2024 21:35:29
Eduardo Rosemberg Lacher	SF / TE/GAB / 164581101	19/11/2024 22:06:36

Documento PROA Assinado