PARECER **AT/095/2023**

Análise preliminar da proposta do Governo para o IPE Saúde

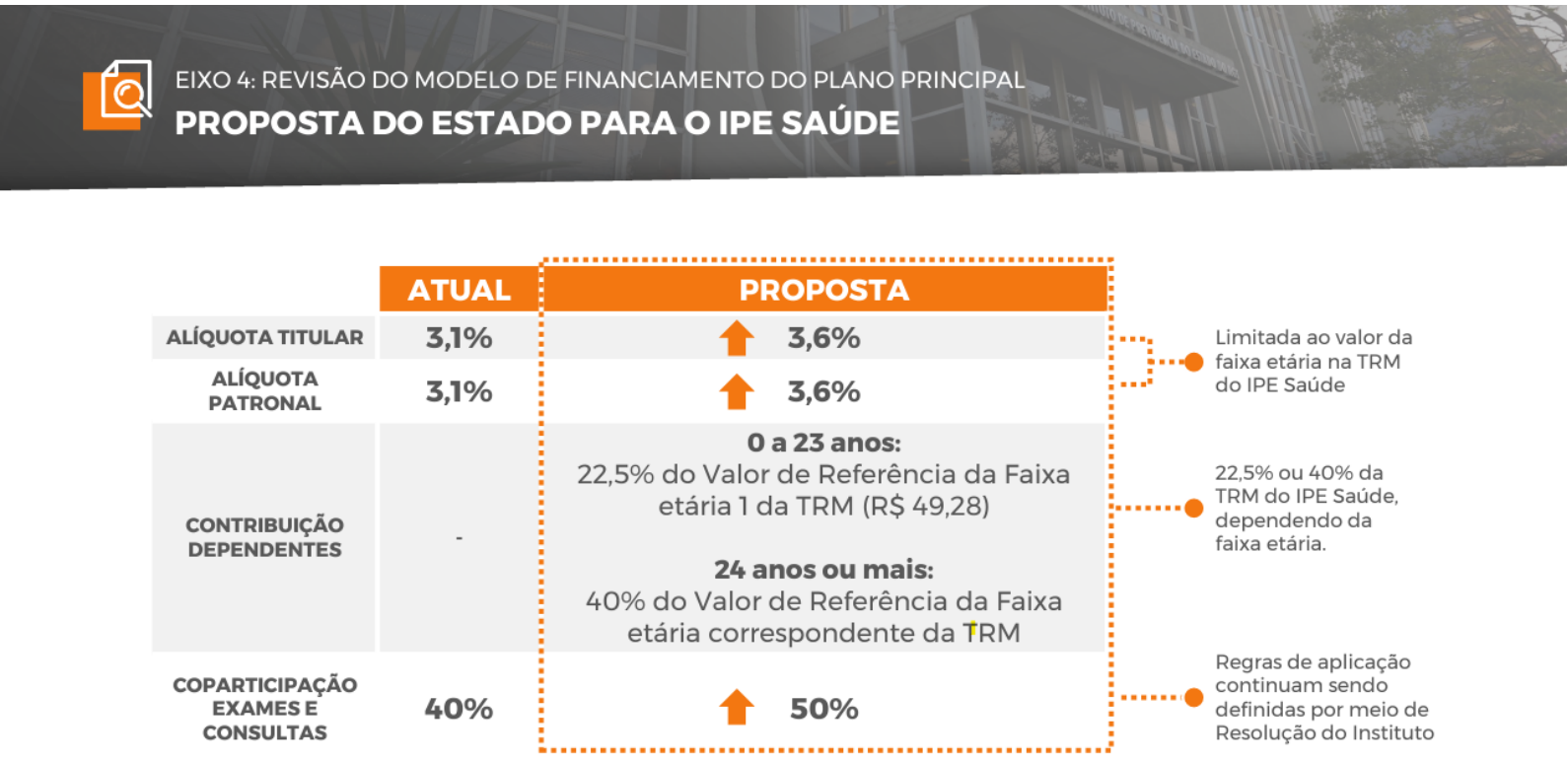
Objetivo	Avaliar a proposta do Governo para o IPE Saúde e as pontuações dos servidores, apontando narrativas econômicas alternativas, se possível.
Demandante	Bancada do PSOL
Autoria	Conrado Klöckner (Coordenador-Geral da Bancada)
Data	20 de abril de 2023

I. A proposta do Governo 1
II. A dívida de R$ 250 mi (e o crédito de R$ 1,1 bi) 3
II.I As contribuições patronais atrasadas 4
II.II A retenção indevidas nos precatórios 6
II.III. E a questão dos imóveis? 7
III. O déficit mensal de R$ 36 milhões 9
IV. Ponderações finais 11

I. A proposta do Governo

1. A partir da apresentação feita à base (p. 44), pode-se especular que a solução do Governo para o problema financeiro do IPE teria como cerne 4 mudanças:

    - alteração da alíquota, de 3,1% para 3,6%;
    - teto de contribuição por idade;
    - mensalidade para dependente variável por faixa etária; e
    - aumento na coparticipação e 40 para 50%.



2. Essa proposta tem como fundamento o suposto desequilíbrio financeiro da instituição. De acordo com o diagnóstico do Governo (p. 13), o IPE tem uma dívida atual de R$ 250 milhões e um déficit mensal médio de R$ 36 milhões.

3. A análise que segue tem como objetivo propor uma alternativa para a proposta do Governo. Para tal, ela é dividida em duas partes: uma primeira destinada a resolver o problema da dívida atual (seção II); e uma segunda destinada a resolver o problema do déficit mensal (seção III).

II. A dívida de R$ 250 mi (e o crédito de R$ 1,1 bi)

4. Para apontar um caminho alternativo para acabar com a dívida de R$ 250 milhões, precisamos voltar a atenção a todos os valores que o IPE ainda tem a receber. Afinal, uma dívida por si só não é um problema; problema existe se ela está descoberta, o que, como veremos, não é o caso.

5. Se somarmos os recebíveis (R$ 940,5 milhões) e os valores indevidamente retidos em precatórios (R$ 183,6 milhões), chegamos a nada menos que 1,12 bilhão, quatro vezes o valor da dívida apresentada pelo Governo no diagnóstico.

6. Na sequência, serão detalhados três tipos específicos de crédito que são devidos pelos Poderes Públicos e que, sozinhos, correspondem a 84% dos valores devidos (R$ 947 milhões) à instituição. São eles:

    - as dívidas de contribuição patronal não paga entre 2004 e 2018 que, corrigidas, chegam a R$ 647,7 milhões, correspondendo à maior fatia dos recebíveis;

    - a falta de repasse ao IPE da parcela referente à contribuição da saúde quando do pagamento de precatórios, entre 2010 e 2022, que, em valores não atualizados, chega a R$ 183,7 milhões;

    - a falta de repasses ao IPE em razão da transferência de seus imóveis para o Estado, a qual, em valores não atualizados e incompletos, chega a R$ 115,6 milhões.

II.I As contribuições patronais atrasadas

7. As contribuições são feitas de forma paritária entre servidor e Estado. O servidor paga 3,1% de sua remuneração, e o Estado faz uma contribuição no mesmo

valor (a conhecida cota "patronal"). Até 2018, havia um entendimento de que, quando um servidor falecia, a cota patronal não precisaria mais ser paga. Essas parcelas que deixaram de ser recolhidas ficaram, por isso, conhecidas como "paritárias".

8. Em 2018, o Tribunal de Contas entendeu que essa prática estava errada, devendo o Estado permanecer pagando a patronal mesmo quando o segurado principal passasse a ser o pensionista. Com a decisão, ficou entendido que os Poderes Públicos teriam que repor os valores que, nesse tempo, não tinham sido repassados. São quantias significativas.

9. Na apresentação do diagnóstico, e em apresentações públicas, o Governo constantemente fala nos aportes que fez ao IPE, pagando uma dívida que tinha. Essa dívida é justamente desses valores. Vejamos um excerto do diagnóstico apresentado aos deputados (p. 29):

COMO O GOVERNO DO ESTADO VEM AJUDANDO A REDUZIR O PASSIVO DO INSTITUTO?

No ano de 2022, com o intuito de reduzir o passivo, foram realizados **R$ 737 milhões** em pagamentos extraordinários, conforme mostra a tabela a seguir:

MÊS	VALORES
Maio	150 milhões
Julho	100 milhões
Setembro	100 milhões
Outubro	287 milhões
Novembro	50 milhões
Dezembro	50 milhões
Total	**737 milhões**

O **Governo do Estado tem avançado nos pagamentos devidos à autarquia:** a atual gestão vem honrando as 12 parcelas anuais desde 2019, sendo que, desde novembro de 2021, o valor devido é quitado na data prevista, conforme estabelecido em lei (até o dia 15 do mês subsequente).

Além da regularização do fluxo de caixa, em março de 2022 foram realizados pagamentos de quatro cotas patronais atrasadas de governos anteriores, cerca de **R$ 200 milhões**.

10. Apesar desses pagamentos da administração direta, o conjunto dos Poderes Públicos ainda deve R$ 647 milhões, conforme consta no balanço de 2022:

OBSERVAÇÕES
recuperação de despesas bancárias/ cedidos
seguro fiança/ seguri de vida
contribuição para o IPE Saúde ativo/ inativo/ convênios/ PA
pagamentos indevidos, reembolso pago em duplicidade/ de
PARITÁRIAScontribuição executivo patronal
contribuições de fudações/ PDV - classificações antigas
aluguéis
imóveis

[...]

	LONGO PRAZO				
	Valor nominal	multa	juros + cm	montante	
	R$ 261.776,47	81.818,23	3.829.134,91	R$	4.172.729,61
	R$ 480.976,98	163.243,69	7.681.207,72	R$	8.325.428,39
	R$ 17.000.834,08	1.589.653,95	62.481.863,40	R$	81.072.351,43
	R$ 35.578,26	2.272,36	78.039,93	R$	115.890,55
	R$ 145.970.841,76	12.701.105,00	489.084.408,39	R$	647.756.355,15
	R$ 2.542.485,85	849.048,99	39.909.963,65	R$	43.301.498,49
	R$ 33.587.318,80	787.453,14	5.785.338,08	R$	40.160.110,01
	R$ 115.592.525,45			R$	115.592.525,45
	R$ 315.472.337,65	16.174.595,37	608.849.956,07	R$	940.496.889,08

11. Importante observar que a administração direta já pagou a sua dívida das "paritárias". Os servidores que estão no Conselho do IPE, porém, atentam que apenas o principal (nominal) teria sido pago (sem multa, juros e correção monetária). No entanto, não trouxeram qualquer elemento que desse sustentação à alegação.

12. Conseguimos também acesso ao detalhamento dos devedores (em valores nominais):

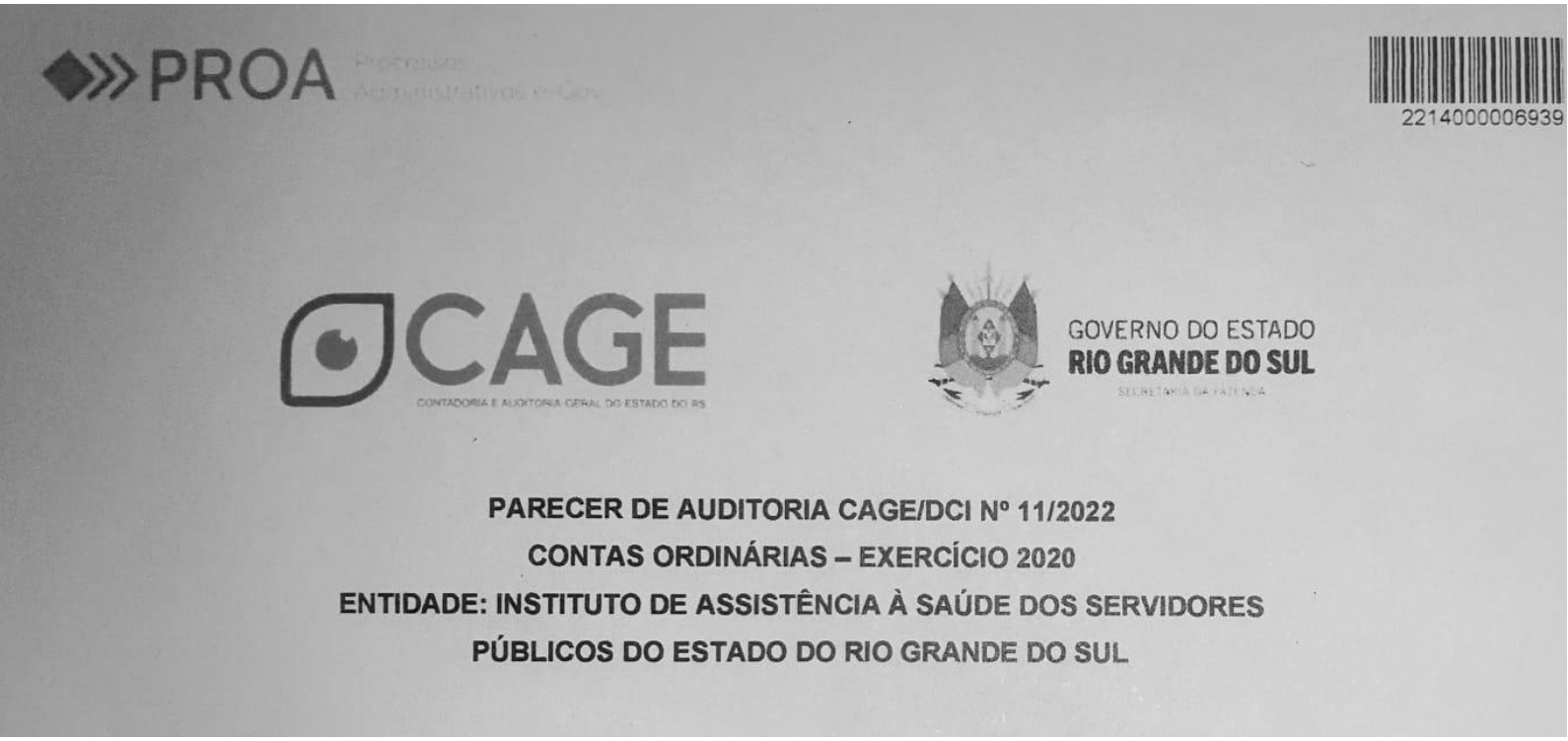
DÍVIDAS PARITÁRIAS			
Entidade	**Período de referência**	**PROCESSO SPI/PROA**	**Total da Dívida Nominal**
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA	janeiro/2005 até março/2018	001082-2442/19-9	R$ 12.543.117,52
DAER	agosto/2004 até março/2019	19/2441-0004553-5	R$ 34.357.470,57
DEFENSORIA PÚBLICA	agosto/2015 até março/2018	001079-2442/19-6	R$ 483.396,80
DETRAN	novembro/2016 até março/2018	19/2441-0004564-0	R$ 5.744,76
FIGTF	outubro/2015 até outubro/2018	19/2441-0004589-6	R$ 7.274,97
FOSPA	agosto/2004 até março/2019	19/2441-0004591-8	R$ 111.626,90
IRGA	agosto/2007 até março/2018	19/2441-0004593-4	R$ 182.753,25
MINISTÉRIO PÚBLICO	agosto/2004 até março/2018	19/2441-0004594-2	R$ 13.251.949,16
SPH	agosto/2007 até março/2018	19/2441-0004598-5	R$ 3.234.828,36
SUPRG	novembro/2016 até março/2018	19/2441-0004606-0	R$ 124.359,50
TRIBUNAL DE JUSTIÇA	agosto/2004 até março/2018	001080-2442/19-3	R$ 80.692.541,36
TOTAL			**R$ 144.995.063,15**

13. Observe-se que o TJ, por exemplo, em valores nominais, deve R$ 80,7 milhões ao IPE; a AL, por sua vez, deve R$ 12,5 milhões.

II.II A retenção indevidas nos precatórios

14. Ao pagar precatórios e RPVs, o Estado deve recolher algumas parcelas, como a contribuição de saúde devida sobre esses valores. Entre 2010 e 2022, o Tesouro deixou de fazer esse recolhimento devido ao Fundo de Assistência à Saúde, que é o cofre do IPE, retendo os recursos.

15. Trata-se de uma prática que tinha como finalidade ajudar no caixa do Estado - uma prática indevida, já que esse recursos deveriam ter ido para o IPE. De acordo com a própria CAGE, um montante de R$ 183,7 milhões, em valores não atualizados, ainda é devido:


PROA Procuradoria Administrativa e Gov

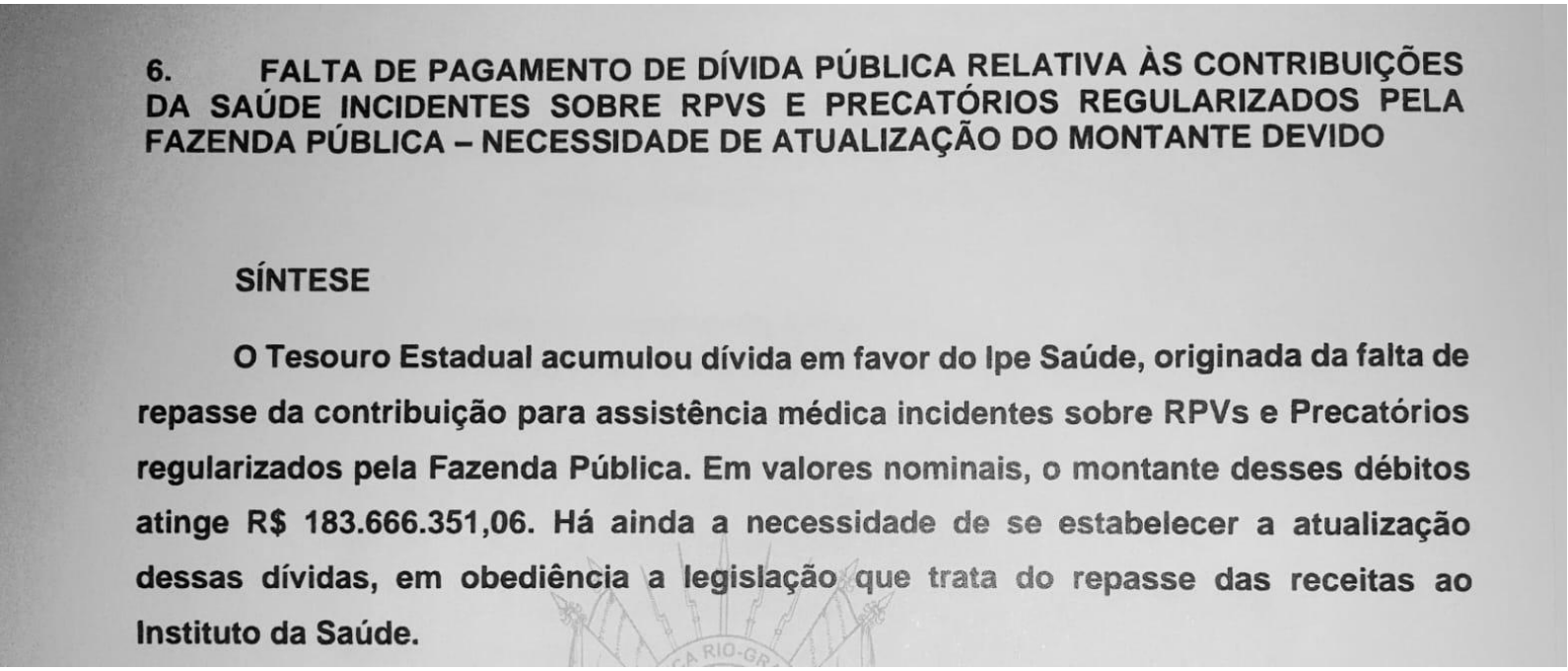
2214000006939

CAGE
CONTADORIA E AUDITORIA GERAL DO ESTADO DO RS

GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA

PARECER DE AUDITORIA CAGE/DCI Nº 11/2022
CONTAS ORDINÁRIAS – EXERCÍCIO 2020
ENTIDADE: INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

[...]



6. FALTA DE PAGAMENTO DE DÍVIDA PÚBLICA RELATIVA ÀS CONTRIBUIÇÕES DA SAÚDE INCIDENTES SOBRE RPVS E PRECATÓRIOS REGULARIZADOS PELA FAZENDA PÚBLICA – NECESSIDADE DE ATUALIZAÇÃO DO MONTANTE DEVIDO

SÍNTESE

O Tesouro Estadual acumulou dívida em favor do Ipe Saúde, originada da falta de repasse da contribuição para assistência médica incidentes sobre RPVs e Precatórios regularizados pela Fazenda Pública. Em valores nominais, o montante desses débitos atinge R$ 183.666.351,06. Há ainda a necessidade de se estabelecer a atualização dessas dívidas, em obediência a legislação que trata do repasse das receitas ao Instituto da Saúde.

II.III. A questão dos imóveis

16. Além dos R$ 647,7 milhões referentes à "paritária" e dos 183,7 milhões dos precatórios, há ainda um outro montante, um tanto misterioso, que também poderia dar um *boost* no caixa do IPE: o do da dívida dos imóveis que o Estado tem com o IPE.

17. Para compreender esse ponto, precisamos de um pouco de contextualização. Por uma série de razões que não precisam ser aqui aprofundadas, os imóveis que historicamente foram do IPE passaram para a gestão da administração direta[1]. Em razão disso, a administração se comprometeu, por meio de Lei, a cobrir dívidas do IPE até o limite do valor desses imóveis:

> *"Art. 28 O acervo patrimonial imobiliário do IPERGS fica desvinculado do FAS/RS e é transferido ao Estado do Rio Grande do Sul, para fins de aproveitamento e gestão do ente estadual, inclusive no âmbito da Lei n.º 14.954, de 30 de novembro de 2016.*
>
> *[...]*

[1] Para mais detalhes, ver Leis 12.134/2004, 12.006/2004 e 14.954/2016.

> *§ 3º O Estado do Rio Grande do Sul deverá cobrir eventuais insuficiências financeiras do FAS/RS até o limite do valor dos imóveis transferidos na forma do "caput" deste artigo." [Lei 15.144/2018]*

18. Pois bem, o IPE está com insuficiências financeiras. No entanto, os aportes que o Estado deveria fazer para compensar a transferência dos imóveis não foi feito. Pelo demonstrativo abaixo, que é parte do último balanço, aqui haveria uma dívida de mais R$ 115 milhões de reais do Estado com o IPE.

OBSERVAÇÕES	LONGO PRAZO			
	Valor nominal	multa	juros + cm	montante
recuperação de despesas bancárias/ cedidos	R$ 261.776,47	81.818,23	3.829.134,91	R$ 4.172.729,61
seguro fiança/ seguri de vida	R$ 480.976,98	163.243,69	7.681.207,72	R$ 8.325.428,39
contribuição para o IPE Saúde ativo/ inativo/ convênios/ PA	R$ 17.000.834,08	1.589.653,95	62.481.863,40	R$ 81.072.351,43
pagamentos indevidos, reembolso pago em duplicidade/ de	R$ 35.578,26	2.272,36	78.039,93	R$ 115.890,55
PARITÁRIAScontribuição executivo patronal	R$ 145.970.841,76	12.701.105,00	489.084.408,39	R$ 647.756.355,15
contribuições de fudações/ PDV - classificações antigas	R$ 2.542.485,85	849.048,99	39.909.963,65	R$ 43.301.498,49
aluguéis	R$ 33.587.318,80	787.453,14	5.785.338,08	R$ 40.160.110,01
imóveis	R$ 115.592.525,45			R$ 115.592.525,45
	R$ 315.472.337,65	16.174.595,37	608.849.956,07	R$ 940.496.889,08

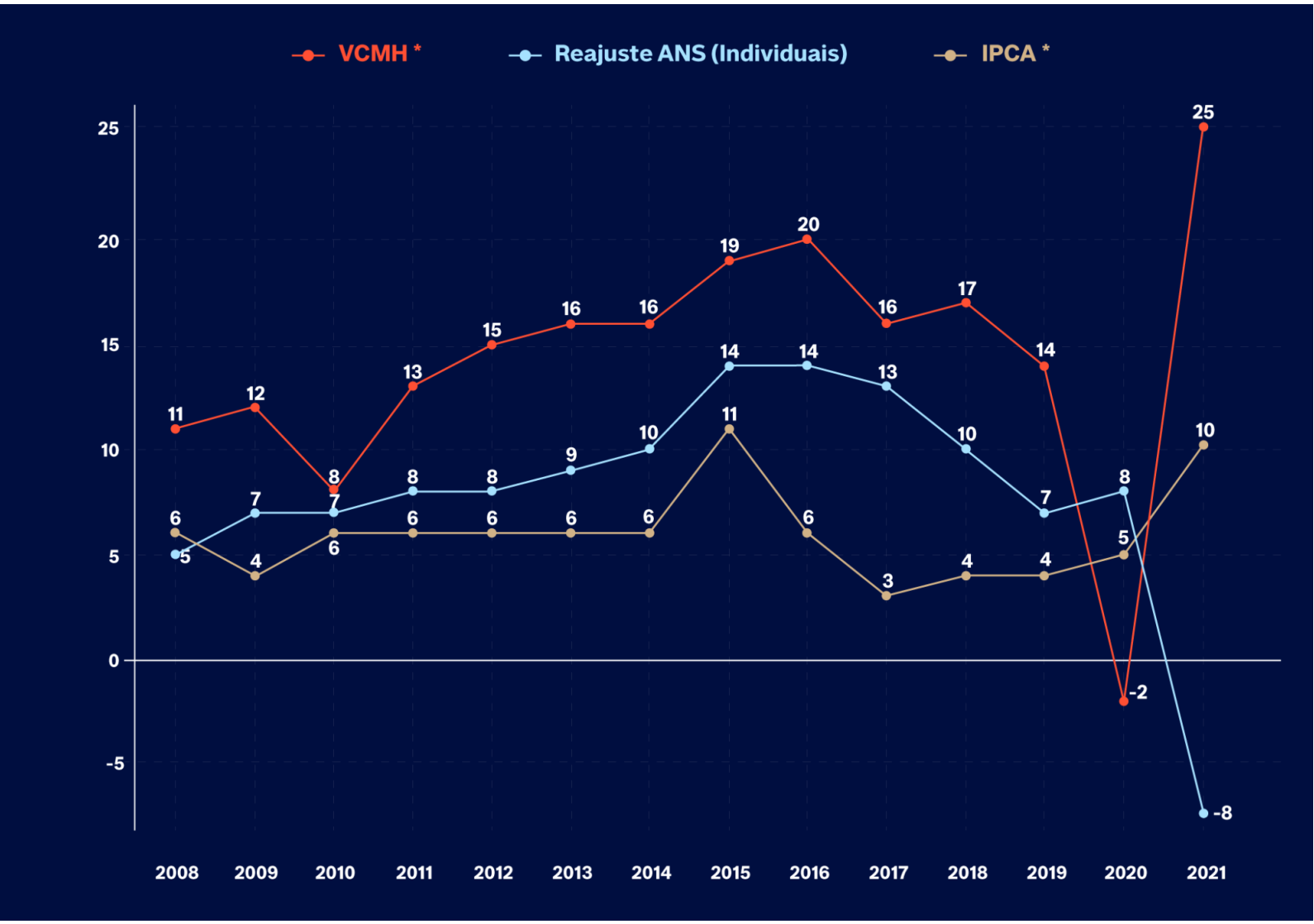
[...]

19. Importante observar que este valor está muito subestimado. São duas as razões. A primeira é que esses valores não são atualizados. A segunda, de acordo com os servidores que são parte do Conselho do IPE, é que cerca de metade dos imóveis nem está inventariado.

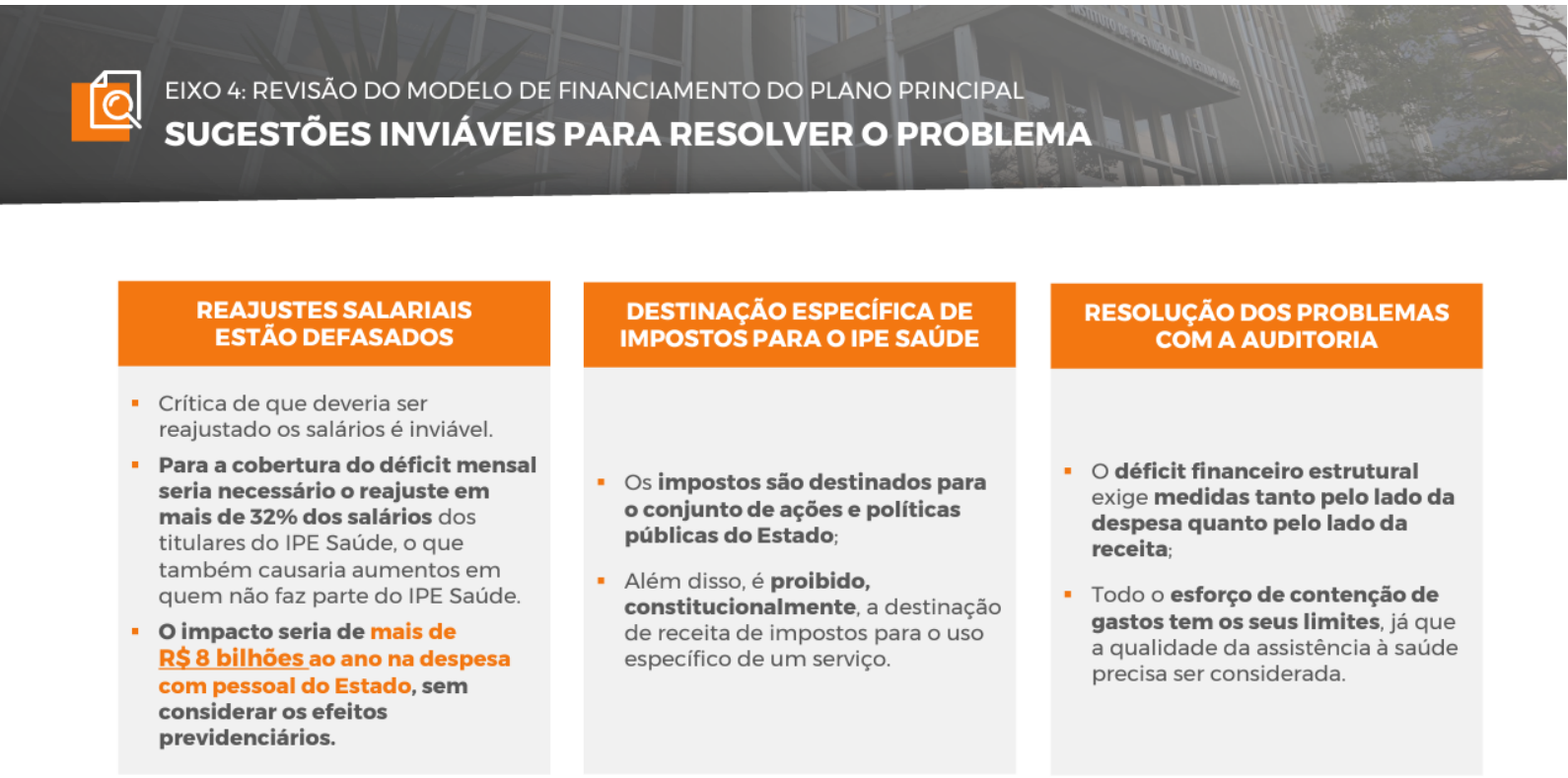
III. O déficit mensal de R$ 36 milhões

20. O problema da dívida atual, apresentado nas seções anteriores, é uma parte do desafio. Conforme demonstrado, há espaço de sobre para que ela seja paga com receitas extraordinárias. Isso não resolve, no entanto, o problema de que ela está crescendo a um ritmo mensal de R$ 36 milhões. São R$ 432 milhões por ano. Não há receita extraordinária que dê conta de cobrir isso. É preciso buscar alternativas.

21. Nesse ponto, a discussão central é a falta de revisão dos servidores, que tiveram uma perda de cerca de 60% nos últimos nove anos. Isso em comparação com o IPCA. Se formos comparar com a inflação na área da saúde (VCMH), o quadro é ainda mais discrepante.



22. De acordo com o Governo, seria preciso um reajuste de 32%, com impacto anual de R$ 8 bilhões, para que o aumento compensasse o déficit mensal. Como não temos a memória de cálculo, é difícil apurar se esses valores não estão inflados. De qualquer sorte, os 32% que seriam necessários estão abaixo dos 60% de perda real, de modo que vale fazer a comparação.



23. Caso se considere que um pedido de reajuste neste montante não é negociável, deve-se começar a ponderar que medidas poderiam ser tomadas para mitigar o dano da proposta feita. Para isso, porém, precisaríamos saber quanto exatamente cada parte da proposta traz de ganhos financeiros, o que não foi divulgado, dificultando a criação de cenários alternativos.

24. Um exemplo. Em um cálculo rápido, preliminar e ainda não conferido, feito em reunião com os servidores do IPE, observamos que um aumento da alíquota de 3,1% para 4% (em vez de 3,6%) poderia, talvez, evitar a necessidade de outras mudanças (teto de contribuição por idade; mensalidade para dependente variável por faixa etária; e aumento na coparticipação e 40 para 50%).

25. Outro exemplo levantado na mesma reunião. Se mantivéssemos o aumento da alíquota para 3,6% e excluíssemos as demais mudanças, a revisão necessária para cobrir o déficit mensal cairia dos 32% para algo próximo de 13% - o que seria muito mais negociável. Caso esses valores batessem, poderia se defender, por exemplo, uma votação condicionada ao envio de uma proposta de revisão geral anual, a qual poderia inclusive ser temporalmente escalonada.

26. Esses cálculos, porém, são preliminares, carecendo de acompanhamento técnico e de matéria prima, ainda não disponibilizada pelo Governo.

IV. Ponderações finais

27. A partir dos dados preliminares, muitos dos quais ainda precisam ser aprofundados nas próximas semanas, pode-se inferir que a dívida atual do IPE Saúde é muito mais um instrumento retórico do que um problema real. Considerando a falta de repasse das paritárias, dos precatórios e dos imóveis, os Poderes Públicos devem cerca de R$ 1 bilhão para o IPE.

28. Nesse cenário, a dívida de R$ 250 milhões perde significância, dando inclusive espaço para questionar se esse cenário de "insuficiência" financeira não passa, na verdade, um projeto de Governo para vender a ideia de que o IPE não é um bom negócio para o Estado.

29. No que se refere ao problema do déficit mensal, porém, o debate é mais difícil. São R$ 432 milhões por ano, inexistindo receita extraordinária que dê conta de cobrir isso de forma sustentável.

30. O reajuste de remuneração necessário para cobrir este valor seria de 32%, de acordo com o Governo, um valor muito abaixo dos 60% de perda real. Embora a comparação seja boa, o impacto de R$ 8 bilhões que este ajuste traria pode afastar essa tese do debate público.

31. Por isso, recomenda-se começar a ponderar que medidas poderiam ser tomadas para mitigar o dano da proposta feita. Por ora, ainda não temos dados suficientes para criar esses cenários. De qualquer sorte, é preciso desde já avaliar que medidas seriam mais ou menos negociáveis.