

Déficit primário no RS: medidas, diagnóstico e ajuste fiscal

*Roberto B. Calazans**

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda, em diversas rodadas da renegociação da dívida mobiliária dos estados da Federação, apresentou uma metodologia de apuração dos resultados primário e operacional e das necessidades de financiamento para as unidades subnacionais. Fruto desse processo, surgiu uma nova medida do desempenho das finanças estaduais, que enfatiza a apuração do déficit (superávit) primário (acima da linha), destacando esse resultado à parte das variáveis financeiras e não fiscais, as quais encobrem a situação fiscal e financeira dos Tesouros estaduais, em especial após o advento das privatizações das empresas estatais.

Pretende-se, neste artigo, discutir os conceitos que embasam essa medida do déficit público nas unidades federativas, procurando verificar o comportamento da execução orçamentária da Administração Direta do Estado do Rio Grande do Sul sob o novo enfoque. Escolheu-se o período de 1985 a 1997, sem a necessidade de se formular uma análise pormenorizada, pois existe ampla literatura sobre o comportamento das finanças estaduais nesse período. O objetivo deste texto é apenas aplicar a nova metodologia e verificar os seus resultados, sustentando, ainda, um breve diagnóstico sobre os atuais problemas estruturais das contas estaduais.

* Assessor Técnico do Gabinete da Secretaria da Fazenda do RS e Agente Fiscal do Tesouro do Estado. Este artigo foi finalizado em 24.10.98.

O autor agradece os comentários e as sugestões de Isabel N. Rückert e Alfredo Meneghetti, do Núcleo de Estudos do Estado e Sistema Financeiro da FEE e, também, ao colega Júlio Brunet pelas idéias e disponibilização de alguns dados sobre a receita do ICMS. Estão, porém, eximidos dos erros que, eventualmente, tenham ocorrido.

Tradicionalmente, a Secretaria da Fazenda do Estado tem divulgado análise das contas públicas centrada em duas medidas básicas de déficit público: os resultados operacional e orçamentário.¹

O problema dessa forma de medição do déficit estadual é não permitir o diagnóstico do desempenho fiscal do Tesouro Estadual. Adicionalmente, com a estabilização encetada pelo Plano Real, as receitas financeiras perderam sua importância, os gastos com pessoal cresceram de forma significativa em muitos estados, e algumas rubricas (alienação de bens, amortização de empréstimos, concessão de empréstimos, etc.) passaram a ganhar maior relevância, fruto da guerra fiscal entre os estados e do processo de privatização das empresas estatais ora em curso. Esses fatores dificultaram a efetiva apuração do resultado fiscal dos governos estaduais.

Este trabalho, de caráter estritamente técnico, reavalia as antigas medidas de apuração do déficit público estadual e atualiza-as conforme a maneira de apuração proposta pela Secretaria do Tesouro Nacional, a fim de qualificar a análise das finanças públicas do RS.

O trabalho está assim organizado. Na segunda seção, discutem-se alguns conceitos básicos de déficit público, destacando aqueles advindos da metodologia da STN. Na terceira seção, avaliam-se as questões inerentes ao ajuste fiscal das finanças estaduais, levantando algumas considerações sobre os problemas estruturais existentes pelo lado da receita e pelo da despesa pública.

1 - A modelagem e os indicadores do déficit público

Antes de se iniciar a demonstração dos quesitos para a mensuração do déficit primário nas unidades subnacionais, torna-se necessário resgatar os conceitos básicos da macroeconomia. Estes, como será visto, fundamentam a apuração do resultado primário. Uma leitura atenta deste artigo ajudará a demonstrar que a metodologia de apuração do déficit da STN recupera fundamentos econômicos relevantes, que, muitas vezes, ficam obscurecidos pela neblia-

¹ O primeiro conceito evidencia a mensuração do resultado dito não financeiro ou, noutros termos, expressa a diferença entre as receitas próprias e as despesas operacionais. A receita própria é a receita total, descontadas as operações de crédito. A despesa operacional resulta da diferença entre as despesas totais e o serviço da dívida. O segundo conceito é obtido mediante a diferença entre as receitas e as despesas orçamentárias totais

na da leitura contábil. Em razão disso, nesta seção discute-se o resgate de conceitos básicos sobre déficit público.

Os livros-texto dão ênfase à relação entre o déficit público do Governo, o nível de investimento e o déficit em conta corrente, a saber:

déficit público = poupança bruta do setor - investimento privado + déficit de pagamentos em conta corrente.

Ou, alternativamente,

$$G + R - T = (S - I) + (M - X) \quad (1)$$

onde:

G = gasto do Governo;

R = transferências;

T = arrecadação tributária;

S = poupança privada;

I = investimento privado;

M = importação;

X = exportação.

A identidade acima demonstra que as fontes de financiamento do déficit público, **(G+R-T)** são o excesso da poupança privada sobre o investimento privado **(S-I)** mais o déficit em transações correntes **(M-X)**. Percebe-se, pela sua leitura, que o aumento do déficit público resulta em redução do investimento privado e/ou em aumento do déficit em transações correntes.

O déficit público também pode ser definido em termos do excesso de sua arrecadação sobre as despesas. Se o Governo estiver com superávit orçamentário, então a contrapartida é um superávit nas transações correntes, ou um excesso de investimento sobre a poupança privada. Reescrevendo-se a identidade (1), tem-se:

$$T - R - G = (I - S) + (X - M) \quad (2)$$

1.1 - As identidades do déficit público

Pode-se modelar o déficit orçamentário do Governo (**Dg**) como igual ao gasto total menos a receita total:

$$Dg = G + i.Dg + Ig - T \quad (3)$$

onde:

T = arrecadação tributária líquida;

i.Dg = juros da dívida pública;

lg = investimentos públicos;

G = consumo do Governo.

A poupança do setor Governo, **Sg**, é dada pela diferença entre as receitas líquidas, exclusive os juros da dívida (**T - i.Dg**) e o consumo **G**, de modo que:

$$\mathbf{Sg = T - i.Dg - G} \quad (4)$$

A equação (4) pode ser assim reescrita:

$$\mathbf{Sg + G = T - i.Dg} \quad (4.1)$$

Por outro lado, as despesas totais do Governo (**DT**) são dadas por:

$$\mathbf{DT = G + lg} \quad (5)$$

A renda líquida do setor governamental menos a despesa total é igual à notação (6) e, se a renda líquida (**T - i.Dg**) for substituída por (**Sg + G**), tem-se a notação (6.1):

$$\mathbf{T - i.Dg - DT = Sg + G - G - lg = Sg - lg} \quad (6)$$

$$\mathbf{Dg = lg - Sg} \quad (6.1)$$

Em (6.1), observa-se que o déficit orçamentário do Governo, **Dg**, é a diferença entre o investimento e a poupança do setor público.

1.2 - A poupança pública estadual

Aplicando-se o mesmo raciocínio desenvolvido no item anterior, pode-se dimensionar a poupança pública estadual. Nas contas nacionais, a poupança pública, **Sg**, é obtida pela diferença entre as receitas correntes e as despesas correntes, **G**:

$$\mathbf{Sg = T - G} \quad (7)$$

onde:

T = tributos diretos e indiretos, exclusive transferências e subsídios;

G = despesas correntes, incluindo os juros da dívida.

Ao se descontarem da poupança pública os gastos de investimentos, **Ig**, define-se a necessidade de financiamento do setor público, que se traduz na forma de um déficit ou de um superávit (**Dg**):

$$Dg = Ig - Sg \quad (8)$$

De outra parte, para avaliar a magnitude da poupança pública do setor estadual, recorreu-se, inicialmente, à mesma definição das contas nacionais. Todavia a aplicação desse conceito para a esfera estadual pode sofrer algumas modificações, devido aos critérios diversos existentes para mensuração do déficit público. Note-se que, nas contas nacionais, se incluem os juros da dívida interna nos gastos correntes. Ao contrário disso, pretende-se, aqui, descontar todas as variáveis financeiras (operações de crédito e serviço da dívida), de forma a dimensionar o resultado orçamentário antes do investimento.

Suponha-se uma dada capacidade de arrecadação do setor público estadual, **RP**, e que o resultado antes do investimento, **Sg**, seja dado por:

$$Sg = RP - Dca \quad (9)$$

onde:

RP = receita própria, obtida através da soma das receitas correntes com as outras receitas de capital (receita de capital menos operações de crédito). De forma análoga, o mesmo resultado pode ser obtido descontando-se da receita total as operações de crédito;

Dca = despesas correntes ajustadas (excluem-se os encargos da dívida).

Isso implica que:

$$RP = Sg + Dca \quad (10)$$

Por outro lado, as despesas totais do setor público estadual são dadas por:

$$DT = DCa + I \quad (11)$$

onde:

I = investimentos = despesas de capital menos amortização da dívida.

Logo, em equilíbrio operacional, sem a introdução das variáveis financeiras (operações de crédito e serviço da dívida pública), pode-se afirmar que:

$$RP - DCa = Sg + DCa - DCa - I = Sg - I = 0 \quad (12)$$

Conclui-se, pois, que a receita própria menos as despesas correntes, que expressam os gastos com pessoal e com a manutenção dos serviços básicos e com o custeio da máquina administrativa, é igual à poupança corrente menos os investimentos.

Introduzindo-se as variáveis financeiras, a identidade (12) pode ser reescrita em termos dos resultados operacional e orçamentário. De forma convencional, a Secretaria da Fazenda do Estado define o déficit (superávit) operacional (13) e o déficit orçamentário (14) como segue:

$$\text{déficit operacional} = Sg - I \quad (13)$$

$$\text{déficit orçamentário} = Sg - I - (OC + SD) \quad (14)$$

onde:

OC = operações de crédito;

SD = serviço da dívida pública.

O déficit operacional, expresso na notação (13), identifica a forma de medição do déficit feita pela Contadoria e Auditoria Geral do Estado, da Secretaria da Fazenda do RS, nos Balanços Gerais do Estado. Mediante essa definição, procurava-se expurgar os efeitos das operações de crédito e do serviço da dívida sobre a atividade operacional do Estado.

Todavia essa forma de cálculo do déficit estadual não dá a devida clareza quanto ao desempenho fiscal e financeiro do Tesouro Estadual. Em primeiro lugar, não deixa transparente o resultado fiscal e, por conseguinte, as receitas e as despesas fiscais obtidas na execução orçamentária. Num contexto inflacionário, as deficiências fiscais ficavam encobertas pelo resultado positivo dos juros nominais advindos das receitas financeiras.

Em segundo lugar, como as receitas financeiras não se encontram destacadas do conjunto da receita fiscal, deixam-se de mensurar os juros nominais

líquidos (diferença entre receitas financeiras e encargos da dívida). Se essa carga de juros recebidos ou pagos no exercício financeiro não aparece destacado, tal apuração do resultado operacional difere do conceito de déficit primário difundido pelos organismos internacionais (FMI, Banco Mundial, etc.).

Além disso, com o advento do processo de privatização em estados importantes, novas rubricas adquiriram maior relevância (concessão de crédito, amortização de empréstimos, alienação de bens, etc.), outras mereceram maior atenção na análise, como é o caso das inversões financeiras, exigindo-se, assim, novo tratamento na avaliação fiscal das contas públicas.

Na próxima seção, são melhor examinados os conceitos de déficits primário e operacional, conforme o descrito nos livros-texto de macroeconomia.

1.3 - Monetização do déficit, senhoriação e imposto inflacionário

Como demonstram Larrain e Sachs (1995, p.305-308), do ponto de vista da oferta monetária, a equação fundamental das modificações no estoque monetário é dada por:

$$M - M_{-1} = (Dgc - Dgc_{-1}) + E(Rc - Rc_{-1}) + (Lc - Lc_{-1}) \quad (15)$$

onde:

M = base monetária;

Dgc = estoque de títulos governamentais em poder do Bacen;

Rc = estoque das reservas internacionais no Bacen;

Lc = empréstimos concedidos por meio do redesconto;

E = taxa de câmbio nominal.

Por essa identidade, pode-se perceber que a variação da base monetária depende:

- do aumento (queda) da dívida em títulos em poder do Bacen;
- do aumento (queda) nas reservas internacionais; e
- do aumento (queda) no redesconto.

A variação da dívida em títulos mantida pelo Bacen pode ser reescrita como a diferença entre a variação da dívida total (**Dg**) e a variação da dívida em poder do público (**Dgp**), como segue:

$$(Dgc - Dgc_{-1}) = (Dg - Dg_{-1}) - (Dgp - Dgp_{-1}) \quad (16)$$

Combinando a equação (15) com a (16) e eliminando o estoque em redesconto, tem-se:

$$M - M_{-1} = (Dg - Dg_{-1}) - (Dgp - Dgp_{-1}) + E(Rc - Rc_{-1}) \quad (17)$$

Isolando a variação da dívida total:

$$(Dg - Dg_{-1}) = M - M_{-1} + (Dgp - Dgp_{-1}) - E(Rc - Rc_{-1}) \quad (18)$$

A equação (18) mostra que existem três maneiras de financiar o déficit público do Governo ($Dg - Dg_{-1}$) ou DEF:

- mediante o aumento da base monetária;
- mediante o aumento de títulos em poder do público; e
- mediante a redução das reservas internacionais.

Cada uma dessas formas de financiamento do déficit público implica um tipo de desequilíbrio macroeconômico. O excesso de emissão monetária conduz ao processo inflacionário. A priorização do financiamento mediante a expansão de dívida pública interna afeta a taxa de juros real, que, conseqüentemente, aumenta o estoque da dívida pública futura. A redução das reservas internacionais pode levar à crise cambial. Uma queda súbita do volume de divisas pode estimular a expectativa de desvalorização cambial e levar à fuga de capitais especulativos, o que traz sérios problemas no balanço de pagamentos (ROSSI, 1992).

De outra parte, o déficit público pode ser expresso como o montante de títulos que o Tesouro pode vender para cobrir a diferença entre o consumo do Governo (G), os investimentos (Ig) e o pagamento de juros da dívida ($i.Dg_{-1}$).

$$(Dg - Dg_{-1}) = p(G - Ig - T) + i.Dg_{-1} \quad (19)$$

Se forem igualadas as equações (18) e (19), pode-se encontrar a equação que representa a restrição orçamentária do setor público, assim expressa:

$$M - M_{-1} + (Dgp - Dgp_{-1}) - E(Rc - Rc_{-1}) = p(G - Ig - T) + i.Dg_{-1} \quad (20)$$

onde:

p = nível de preços.

O lado esquerdo da equação mostra a forma como é financiado o déficit público. Por sua vez, o lado direito mostra a diferença entre os gastos e as receitas do Governo, em termos nominais.

Assim, em regime de alta inflação, se o público desconfia da política econômica do Governo e não aceita comprar títulos e o Bacen opera com baixo nível de reservas, a única forma de o Governo financiar-se é por meio de emissão de moeda. Isso é chamado de **monetização do déficit público**.

Ao se trabalhar com o conceito de déficit público ajustado pela inflação, podem-se deduzir as noções de senhoriação e imposto inflacionário, que são formas de financiamento do próprio déficit público.

A **senhoriação, SE**, indica a quantidade de recursos reais que o Governo pode comprar pelo monopólio de emissão de moeda. Em outros termos, é o poder de compra do dinheiro ou é igual à taxa de crescimento da moeda, multiplicado pelo nível de encaixes reais, **M/P**.

$$SE = (M - M_{-1})/P \quad (21)$$

Em outros termos,

$$SE = (M - M_{-1})/M \cdot (M/P), \quad (22)$$

O **imposto inflacionário, IT**, é um imposto pago automaticamente pelas agentes privados pela perda do valor dos seus encaixes reais.

$$IT = ((P - P_{-1})/P) \cdot (M/P) \quad (23)$$

Sabendo-se que $(P - P_{-1})/P$ é igual a $(\pi/(1+\pi))$, logo IT pode ser assim reescrito:

$$IT = (\pi/(1+\pi)) \cdot (M/P) \quad (24)$$

onde:

π = taxa de inflação.

A partir da restrição orçamentária do Governo, descrita em (20), feita uma série de manipulações e transformando-a em termos reais², podem-se demonstrar os conhecidos conceitos de déficit público a seguir:

Déficit operacional (DO) é o déficit gerado pelo desequilíbrio das contas públicas, excluindo-se o efeito inflacionário, ou seja, descontam-se do déficit nominal as correções monetária e cambial.

² Ver em Leite (1994, p.211-214) e Ramalho (1997, p.116-126). As letras das identidades (25) e (26) estão em minúsculo para indicar que já foram deflacionadas por um índice de preço.

$$DO = (g - t) + r \cdot di_{-1} + r^* \cdot E \cdot de_{-1} = (m - m_{-1}) + (di - di_{-1}) + E(de - de_{-1}) + \pi m_{-1} / (1 + \pi) \quad (25)$$

Déficit primário (DP) é o déficit obtido a partir da extração dos juros reais líquidos do conceito de déficit operacional. Em outras palavras, a carga de juros reais sobre a dívida interna líquida somada à carga de juros reais sobre a dívida externa líquida corresponde à diferença entre o déficit operacional e o déficit primário.

A extração dos juros reais tem por finalidade aferir o efetivo esforço fiscal do Governo. Quando se desconsideram os juros, pode-se verificar a situação efetiva das contas públicas, sem a interveniência dessas despesas que resultam de déficits passados e que geram dívida. A expressão $(g - t)$, medida em termos reais, mostra a condução da política fiscal durante a execução do orçamento público no exercício financeiro.

$$DP = (g - t) = (m - m_{-1}) + (di - di_{-1}) + E \cdot (de - de_{-1}) + \pi \cdot m_{-1} / (1 + \pi) - (r \cdot di_{-1} + r^* \cdot E \cdot de_{-1}) \quad (26)$$

Convém salientar que as equações acima se referem, de forma mais nítida, ao Governo Federal, o qual pode exercer o controle da política monetária e administrar a taxa de câmbio. As unidades subnacionais não podem se financiar mediante o imposto inflacionário ou a senhoriação, sendo que a taxa de inflação e a taxa de juros aparecem como variáveis exógenas no seu processo de ajustamento fiscal. Portanto, o seu déficit primário pode ser reescrito em termos de suas fontes de financiamento:

$$DP = (g - t) = AB + (di - di_{-1}) + E \cdot (de - de_{-1}) - (r \cdot di_{-1} + r^* \cdot E \cdot de_{-1}) \quad (27)$$

onde:

AB = alienação de bens (receitas de privatizações).

Agregou-se o termo **AB** para evidenciar que essa receita "não fiscal" tem ajudado a financiar o déficit primário dos estados no período recente (como é o caso do RS).

Grosso modo, o termo $(g - t)$ expressa a diferença entre as receitas fiscais e as despesas fiscais. A conceituação desses agregados, sujeita a naturais contestações quanto à sua operacionalização, será detalhada na seção seguinte.

1.4 - A medida do resultado primário na ótica do STN

Como bem demonstra Ramalho (1997, p. 51, 75)³ a restrição orçamentária do setor público, expressa pela identidade (20), resgata a idéia básica do orçamento equilibrado: o Governo somente poderá gastar acima do montante de sua receita fiscal se houver formas de financiamento para o excesso de despesa. Como se viu, cada uma dessas formas de financiamento do déficit público pode implicar um tipo de desequilíbrio macroeconômico. A identidade abaixo enfatiza a afirmação acima.

$$\text{Despesa} - \text{receita} = \text{financiamento} \quad (28)$$

A igualdade acima demonstra que há dois lados na medição do resultado do setor público, os quais originam dois tipos de procedimentos, conhecidos como critérios acima da linha e abaixo da linha. Pelo primeiro critério (lado esquerdo da identidade), enfatiza-se a medição do déficit por meio da agregação dos fluxos de receita e despesa. Pelo segundo critério (lado direito), apura-se o fluxo de endividamento líquido do setor público junto a terceiros num dado período.

De forma análoga, a metodologia proposta pela STN, aplicada à análise das contas estaduais, mede o resultado primário acima da linha. Os efeitos dos déficits passados, decorrentes do estoque da dívida pública, são colocados **abaixo da linha**, assim como as receitas e despesas com privatizações, a concessão de empréstimos, as operações de crédito, para explicitar as rubricas mais relevantes.

O resultado primário procede da diferença entre as receitas fiscais líquidas e as despesas fiscais. As receitas fiscais podem ser definidas como as receitas totais, descontadas as receitas financeiras, as operações de crédito, as alienações de bens e as receitas de amortização de empréstimos concedidos. Ou seja, expressam as receitas próprias (tributárias, correntes e de capital) e as transferências da União. Deduzidas as transferências constitucionais e voluntárias das receitas fiscais, obtêm-se as receitas fiscais líquidas.

As despesas fiscais correspondem às despesas totais, excluídos os empréstimos concedidos e os serviços da dívida. Em termos de categorias

³ Nas contas do Governo Federal, pelo critério **abaixo da linha**, calculado pelo Bacen, verifica-se a variação da dívida líquida do setor público para todo o setor público.

1990 01/01/90
1990 01/01/90

econômicas, as despesas fiscais são os gastos com pessoal, outras despesas de custeio e de capital (descontados a amortização da dívida e os empréstimos concedidos).

Esquemáticamente, a apuração do resultado primário pode ser assim descrita:

receita total

- (-) operações de crédito
- (-) receitas financeiras
- (-) alienações de bens
- (-) amortização de empréstimos
- (-) transferências constitucionais e voluntárias a municípios

= receita líquida

- (-) despesas com pessoal e encargos
- (-) outras despesas correntes e de capital (excluídos os juros e os encargos de dívidas)
- (-) despesas de capital (excluídas as concessões de empréstimos, amortização da dívida pública, etc.)

= resultado primário

Um dos pressupostos básicos contidos na interpretação dos resultados apurados através dessa metodologia é evidenciar que o equilíbrio fiscal e financeiro das unidades subnacionais passa pela ocorrência de resultados primários positivos, suficientes para saldar os compromissos da dívida a cada exercício assumido, dado o limite de comprometimento com o pagamento de juros nominais.

Havendo déficit primário, $(g-t) < 0$, o ajuste fiscal sustentável dependerá da redução dos gastos governamentais, g , mediante a redução dos dispêndios públicos; ou por meio de uma política tributária ativa (aumento de t); ou pelo ajuste nos dois termos da equação.

Grosso modo, as principais medidas sugeridas pelos organismos internacionais⁴ para o aprofundamento do ajuste fiscal nos estados podem ser assim resumidas:

- ampliar o crescimento real da receita tributária mediante esforço fiscal;
- melhorar a administração tributária e informatizar as Secretarias de Fazenda;

⁴ Os organismos internacionais centram sua crítica no excesso de emprego público, nas vantagens dos servidores públicos e na falta de eficiência da gestão pública e propõem a redução do tamanho do Estado. Essas críticas poderiam ser consideradas tecnicamente neutras, se houvesse igual disposição para justificar o crescente pagamento de juros reais nas contas da União.

- reexaminar os incentivos e os benefícios fiscais;
- reduzir o crescimento vegetativo da folha de pessoal;
- reduzir o emprego público e extinguir os cargos vagos;
- reduzir o ritmo de contratações e de reposição de servidores públicos;
- reforçar os processos de descentralização entre as esferas municipal e estadual nas áreas de saúde, educação e segurança;
- implantar sistemas previdenciários de capitalização, desonerando o Tesouro do crescente peso de inativos;
- encaminhar a profissionalização dos servidores públicos nas funções de alta administração, bem como nas funções típicas de estado, mediante novos planos de carreira, política salarial compatível, implantação de processos de avaliação e desempenho;
- reorganizar e racionalizar a atuação das Secretarias estaduais na Administração Direta, de forma a reavaliar suas atribuições e fins específicos, superposição de atividades, perfil de seus servidores, garantindo suas funções em nível essencial de funcionamento.

Com as medidas de ajustamento fiscal, impõe-se uma trajetória decrescente do resultado primário, de forma a manter o fluxo de pagamentos de juros nominais. Não havendo a cobertura dos superávits fiscais, as receitas de privatizações cobrem as necessidades de financiamento do Tesouro no curto e no médio prazo, permitindo sua solvência financeira.

Através do Quadro 1, pode-se verificar nitidamente as diferenças entre as magnitudes do resultado primário, do pagamento de juros nominais líquidos e do resultado operacional, tal como se demonstrou nas identidades (25) e (26) (apuração da STN), bem como a sua mensuração na forma da identidade (14) (apuração da Fazenda).

Pela leitura do Quadro 1, percebe-se que, nos últimos 13 anos, o Tesouro estadual vem incorrendo em déficits primários sucessivos, com destaque para os anos de 1990 e 1992, quando o déficit esteve próximo de R\$ 1,0 bilhão. A exceção foi o ano de 1989, que registrou inédito superávit operacional, obtido graças às receitas financeiras. Esse ano foi o mais favorável às finanças do RS durante o período de 1988 a 1997, pois, mesmo com a expansão das despesas de pessoal e de investimento verificada, ocorreu forte recuperação das receitas tributárias, o que permitiu ao Estado alcançar poupanças corrente e primária positivas e expressivas, superiores a 2,0% do PIB estadual.

Outro ponto a destacar é que os superávits operacionais nos anos de 1991 a 1994, calculados pela antiga forma de apuração da Fazenda, na verdade não evidenciavam o desequilíbrio fiscal do Tesouro Estadual. Esses déficits tinham como fonte de cobertura o recebimento líquido de juros das receitas financeiras.

Quadro 1

Comparativo entre os resultados primários e operacionais no enfoque da STN
e o resultado operacional no enfoque da SEFA — 1985-97

ANOS	CONCEITOS STN			CONCEITO SEFA
	Primário	Juros Líquidos	Operacional	Operacional
1985 (1)	-530,4	-2 742,0	-3 272,42	-499,3
1986 (1)	-549,4	-1 088,3	-1 637,74	-415,4
1987 (1)	-398,4	-1 007,3	-1 405,70	14,7
1988 (1)	-384,9	127,3	-257,61	746,0
1989 (1)	-948,7	1 250,6	301,84	377,0
1990 (1)	-1 041,8	-26,2	-1 067,97	-887,8
1991 (1)	-221,2	154,4	-66,82	130,3
1992 (1)	-1 255,6	1 067,5	-188,04	160,1
1993 (1)	-729,2	728,1	-1,17	606,0
1994 (1)	-323,8	132,1	-191,66	141,5
1995 (1)	-390,5	-27,5	-417,95	-262,3
1996 (2)	-679,8	-168,8	-848,66	74,0
1997 (2)	-788,7	-57,2	-845,83	586,1

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (1985/1997). Porto Alegre : Secretaria da Fazenda.

NOTA: Os valores estão a preços de dez./97 e foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual.

(1) Cálculos do autor. (2) Dados conforme a STN.

O ano de 1992 é um exemplo típico dessa situação: com um déficit de R\$ 1,2 bilhão, havia um recebimento líquido de juros da ordem de R\$ 1,0 bilhão. Ou seja, o efeito Tanzi⁵ prejudicava a arrecadação tributária, e a política monetária restritiva do Governo Federal onerava o serviço da dívida e o seu estoque; todavia as receitas financeiras compensavam esses efeitos adversos e sustentavam financeiramente as contas públicas. Com a estabilização de preços a partir de 1994, a inflação deixou de ser parceira no manejo da despesa pública e as receitas financeiras passaram a declinar.

⁵ Dada a existência de lapso de tempo entre o fato gerador do tributo e a sua efetiva arrecadação, ocorreu a corrosão da receita tributária recolhida aos cofres estaduais. Esse fenômeno é chamado de efeito Tanzi.

Mais recentemente, nota-se a deterioração do déficit primário, que saltou de R\$ 390,5 milhões em 1995 para R\$ 788,7 milhões em 1997. Mesmo com o esforço empreendido com a implantação do PDV, em 1996, as despesas de pessoal saltaram de R\$ 3,3 bilhões em 1994 para R\$ 4,0 bilhões em 1997 (85% da receita corrente líquida).

Convém frisar que a existência de déficits primários recorrentes não implica, necessariamente, crise financeira imediata para o Tesouro, já que estes podem ser cobertos por financiamentos de curto prazo, tais como: restos a pagar, antecipação de receita orçamentária, endividamento líquido ou, como ultimamente, mediante as receitas de privatizações.

Provavelmente, os esforços de contenção fiscal deverão ser retomados após as eleições de 1998, ainda mais que o peso do serviço da dívida, mesmo após o refinanciamento, continua relevante, exigindo esforços fiscais substanciais para o adequado ajustamento fiscal e financeiro do Estado.

2 - Problemas estruturais do ajuste fiscal no Estado

Como se sabe, durante os anos 80 a queda da receita tributária foi ocasionada pelos efeitos perversos da recessão e da inflação e, ainda, pela elevação da despesa pública, motivada pelo crescente endividamento, que contribuíram para os persistentes desequilíbrios no setor público estadual. A elevação do patamar inflacionário foi um dos principais fatores responsáveis pela queda da arrecadação de impostos, em especial do ICMS. A Reforma Tributária⁶ realizada pela Constituição de 1988 elevou a receita de ICMS no RS, que passou a atingir um patamar acima de 6% do PIB gaúcho a partir de 1989. Todavia esse fato não determinou a retomada do equilíbrio primário, visto que se ampliaram as operações de crédito e os compromissos com o serviço da dívida (Quadro 1).

⁶ A Reforma Tributária realizada pela Constituição de 1988 redistribuiu as competências entre as esferas de governo, ampliando o volume de recursos federais transferidos para os estados e municípios. No âmbito da União, acabou ocorrendo a deterioração de sua capacidade de financiar seus gastos, pois novos encargos foram incorporados (gastos de previdência e aposentadorias) e outros não foram transferidos a outras esferas, sem a devida definição das fontes de custeio. Os governos estaduais ampliaram a base de arrecadação do antigo Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) enquanto os municípios ampliaram sua participação nas transferências constitucionais.

Na análise das contas estaduais, uma das questões preponderantes é o fato de as receitas fiscais estaduais, principalmente as tributárias, não serem suficientes para fazer frente ao crescimento das despesas fiscais, principalmente com pessoal. Nos anos 90, como as despesas fiscais têm superado as receitas fiscais líquidas, ficou evidente a dificuldade de serem obtidos resultados primários auto-sustentados. No RS, os ajustes fiscais foram processados no âmbito da despesa pública, marcadamente nos períodos de contenção de pessoal (1987-89; 1991-94). De fato, esse desequilíbrio fiscal decorre das dificuldades da administração em sustentar nível de poupança pública compatível com os investimentos e os serviços da dívida pública (CALAZANS, 1998a).

As seguintes linhas básicas de argumentação têm sustentado o diagnóstico das finanças do RS quanto aos seus problemas estruturais:

- a) a evolução das receitas fiscais líquidas não tem acompanhado a expansão da economia em seu conjunto. Ou seja, a expansão da receita pública não é suficiente para atender às crescentes demandas da sociedade, decorrentes, em parte, da crise social dos anos 80. Em termos de participação no PIB, em 1985 as receitas líquidas representavam 6,1% do Produto estadual, contra 6,9% das despesas fiscais. Em 1997, as receitas líquidas foram 7,7% do PIB, e as despesas fiscais, 8,9% do PIB;
- b) as despesas com pessoal apresentam basicamente dois problemas cruciais: o primeiro, a necessidade de se adequarem ao patamar de 60% da receita líquida (Lei Complementar nº 82, de 27.03.95, Lei Camata); e o segundo, referente ao crescente peso dos inativos e pensionistas no total das despesas com pessoal, implicando levantar o passivo previdenciário do Estado com seus servidores e a capitalização de um fundo de aposentadorias e pensões;
- c) as finanças estaduais vêm enfrentando condições fiscais e financeiras adversas, oriundas de anos de déficits primários recorrentes e de um estoque de dívida excessivamente elevado. Com a renegociação da dívida,⁷ ocorrida em 15.04.97, o Governo gaúcho comprometeu-se junto à União, mediante o Contrato de Confissão, Assunção e Refinanciamento de Dívida e o Memorando de Políticas do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal de Longo Prazo, a buscar o equilíbrio fiscal e financeiro

⁷ Esse tema não será objeto de análise neste artigo.

a médio e longo prazos. Com o refinanciamento do passivo mobiliário, resta a questão do cumprimento das metas fiscais contidas no Contrato e o pagamento dos juros pactuados nesse contrato (13% da receita líquida real).

A seguir, será feita uma avaliação sobre os principais componentes da receita fiscal do Estado, em especial o ICMS, bem como se introduzirá a questão do fundo de aposentadorias e pensões.

2.1 - O ajuste fiscal pelo lado da receita pública

Primeiramente, deve-se mencionar que a receita fiscal bruta do Estado não é totalmente disponível, já que dela devem ser deduzidas as parcelas constitucionais pertencentes aos municípios, e, de outro lado, parte dessa receita encontra-se vinculada a gastos específicos ou a despesas fixas também por disposição constitucional, descritas a seguir.

Das receitas estaduais vinculadas por força da Constituição Federal:

- a) 50% do produto da arrecadação do IPVA para os municípios (art. 158, II, CF);
- b) 25% do produto da arrecadação do ICMS para os municípios (art. 158, IV, CF);
- c) 25% do produto da arrecadação da cota-parte do IPI/exportação, destinado pela União aos estados e ao Distrito Federal, para os municípios (art. 159, §3, CF).

Das despesas estaduais vinculadas por força da Constituição Estadual.

- a) 35% da receita líquida de impostos para o ensino público (art. 202, CE);
- b) 1,5% da receita líquida de impostos próprios para a FAPERGS (art. 236, CE);
- c) 0,5% da receita líquida de impostos próprios para o ensino superior (art. 201, §3, CE).

Essas vinculações de receita a determinados gastos, ainda que assegurem recursos para as áreas fundamentais, atuam no sentido de inflexibilizar o remanejamento das dotações orçamentárias, tornando rígida a execução do Orçamento Público, além de ampliarem os esforços requeridos para a contenção dos déficits.

Afora a questão das vinculações da receita pública, torna-se necessário tecer comentários sobre o desempenho do nosso principal imposto, representativo de mais de 70% da receita fiscal do Estado. Visto que o RS não depende primordialmente das transferências da União, a eficácia de sua política tributária (ativa ou passiva) pode ser avaliada pelo desempenho do imposto: (a) na comparação com outros estados da Federação ou (b) pela avaliação da administração tributária local. Os seguintes indicadores colaboram para aferir o desempenho do ICMS na comparação com outros estados nos anos recentes:

- participação relativa do ICMS estadual na arrecadação nacional;
- taxas de crescimento anuais do ICMS na comparação entre os estados selecionados;
- ICMS *per capita* dos estados.

No que tange à administração tributária, as dificuldades tornam-se ainda maiores, devido ao fato de não existir plena informação quanto às políticas assumidas pelos governos estaduais, que, mesmo seguindo as deliberações do Confaz, ainda têm autonomia para conceder benefícios fiscais. Com a guerra fiscal, acirrou-se o caráter competitivo entre os estados, visto que se disseminou a prática de concessão de incentivos financeiros e não financeiros (créditos presumidos) para alavancar a industrialização regional⁸.

Além das dificuldades acima mencionadas, cabe ressaltar que ocorreram fatores exógenos que se sobrepõem ao comportamento do ICMS, tais como: crescimento dos produtos estadual e nacional, mudanças na legislação tributária (Lei Complementar nº 87/96 ou Lei Kandir).

O desempenho do ICMS

Nos anos 90, manteve-se a retração do crescimento do ICMS, que decresceu à taxa média de -5%, contra a de 3% nos anos 80. Os melhores desempenhos da arrecadação do ICMS ocorreram naqueles anos em que as ta-

⁸ Em 1997-98, o Governo gaúcho atraiu as montadoras General Motors e Ford mediante a concessão de empréstimos de R\$ 253 milhões e R\$ 200 milhões respectivamente. O Governo sustenta que a atual política fiscal do Tesouro ajudou a retomar o desenvolvimento do RS, pois alavancou uma nova fase de investimentos de elevado conteúdo tecnológico e efeito multiplicador, transformadores da matriz produtiva do Estado, como é o caso das telecomunicações, da duplicação do Pólo Petroquímico, da implementação do setor automotivo e da diversificação das fontes de energia. De outra parte, a concessão de empréstimos subsidiados tem sido criticada, pois compromete a capacidade financeira dos estados no presente e dificulta seu ajuste fiscal, ainda que possa trazer a expansão da renda estadual e do emprego no futuro.

xas médias de inflação foram relativamente baixas (1986 e 1994-95), em 1989 (Reforma Tributária e Plano Verão) e em 1990 (Plano Collor).

Observa-se que os picos de crescimento do ICMS motivaram-se, pois, pela influência dos planos econômicos (Planos Cruzado, Verão, Collor e Real), mas com taxas de crescimento cada vez menores a cada um deles. O efeito Tanzi foi significativo nos anos de 1991 a 1993, quando, na maioria dos estados, o crescimento do ICMS foi negativo.⁹ Via de regra, no RS, a administração tributária encaminhou-se para a elevação de alíquotas do ICMS (1993 e 1997), para a redução de seus prazos de recolhimento, ou para campanhas de combate à sonegação ("Paguei Quero Nota"), em 1995-98, objetivando atenuar os efeitos da queda real desse imposto.

Na comparação com outras unidades da Federação, é notório que a arrecadação estadual do ICMS perdeu posição relativa no total do ICMS nacional (Tabela 1), decaindo de 8,3% em 1994 para 6,7% em 1997.

Outro indicador relevante para a análise do desempenho do ICMS gaúcho é a sua comparação com os ICMS per capita de outros estados. A Tabela 2 mostra o ICMS *per capita* médio nas 27 unidades subnacionais, no biênio 1996-97. Nota-se que o RS se situa em quinto lugar, apresentando o ICMS *per capita* de R\$ 418, perdendo apenas para os Estados de São Paulo, Espírito Santo, Amazonas e Brasília. Todavia a taxa média de crescimento permaneceu abaixo da média do período, sendo negativa (-0,6%) na média do período 1989-97 e no Plano Real (1994-97).

A partir do Plano Real (1994-97), a taxa média de crescimento desse imposto foi de apenas 0,1% contra 6,1% da média nacional (Tabela 3). Esse baixo desempenho deveu-se à queda do Produto gaúcho no biênio 1995-96. Ainda em 1996, a receita estadual sofreu o impacto negativo da desoneração do ICMS, particularmente devido à desoneração das exportações, ainda que houvesse as compensações previstas em Lei.¹⁰

Comparando-se as taxas de crescimento de alguns estados selecionados com a do Brasil, constantes nos Gráficos 1 e 2 do Anexo I, entre os anos de 1980 e 1997 verificou-se a existência de trajetória similar entre as curvas do RS e do Brasil. Todavia ocorreu uma queda significativa a partir do Plano Real. Os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais apresentaram taxas de crescimento superiores à média nacional, enquanto o Rio Grande do Sul, o Paraná e Santa Catarina não a acompanharam.

⁹ As taxas médias de inflação foram de 15,78% em 1991, 23,49% em 1992 e 32,04% em 1993.

¹⁰ Ingressaram nos cofres públicos R\$ 60,1 milhões em 1997 e R\$ 224,9 milhões até setembro de 1998, decorrentes de compensações da Lei Kandir.

Tabela 1

Participação anual de alguns estados selecionados na
arrecadação do ICMS nacional — 1986-97

ANOS	RS	SC	PR	RJ	MG	SP	BA
1986	8,11	3,77	6,46	9,83	9,07	39,30	4,91
1987	7,75	4,02	6,48	9,23	9,67	39,90	4,73
1988	7,88	3,72	6,11	10,02	9,49	41,05	4,73
1989	8,10	3,91	5,89	9,03	9,08	41,49	4,00
1990	7,78	3,59	5,53	9,37	9,14	40,06	4,38
1991	7,67	3,30	5,59	10,32	9,73	38,21	4,35
1992	7,85	3,35	5,54	10,43	10,18	38,21	4,52
1993	8,29	3,41	5,41	9,86	9,87	38,56	4,72
1994	8,26	3,65	5,51	9,53	10,08	37,50	4,54
1995	7,43	3,55	5,25	9,57	9,79	38,47	4,43
1996	7,20	3,44	5,05	9,37	9,74	38,47	4,55
1997	6,74	3,42	4,77	8,80	9,47	39,53	4,32

FONTE: BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL (1986/1997). Brasília : BACEN.
(Vários números).

Secretaria da Fazenda – RS.

Os dados apresentados até aqui sobre o ICMS permitem levantar a hipótese de que a queda de seu desempenho não se deveu somente à queda do Produto gaúcho no período recente ou à Lei Kandir. A inserção do RS na guerra fiscal trouxe o aumento dos benefícios fiscais, que poderão ser compensados com o crescimento do Produto e do emprego na economia gaúcha. No entanto há perdas de eficiência na administração tributária, que se torna passiva frente à elevação desses benefícios, e concomitante aumento de despesas relacionadas aos incentivos (concessão de empréstimos, por exemplo).

De outra parte, outros indicadores, descritos detalhadamente no Anexo 2, evidenciam a necessidade de melhorar a produtividade na Secretaria Estadual da Fazenda. Os Gráficos 1, 2 e 3 do Anexo 2 mostram a queda da produtividade fazendária entre os meses de outubro de 1997 e agosto de 1998, como decorrentes da administração tributária.

O segundo imposto mais importante na arrecadação é o IPVA. Desde 1992, esse imposto vem crescendo significativamente, dobrando o montante arrecadado, da ordem de R\$ 270,8 milhões em 1997.

Quanto às receitas financeiras, cabe salientar que estas atingiram seus valores mais significativos nos biênios de 1988-89 e 1992-93, sendo seu com-

ponente mais significativo o Fundo de Garantia de Liquidez dos Títulos da Dívida Pública (FGLTDP). Em conjunturas de inflação elevada e políticas monetárias restritivas, o crescimento dessas receitas compensavam o efeito Tanzi sobre as receitas tributárias. Em 1988-89, o FGLTDP atingiu a cifra de R\$ 1,0 bilhão, equivalente a 1,7% do PIB estadual. A partir do biênio 1992-93, essas receitas voltaram a se aproximar desse patamar, alcançando R\$ 1,0 bilhão em 1992 e R\$ 800 milhões em 1993. Entretanto tais receitas foram sensíveis às inflexões das políticas de estabilização de preços: declinaram em 1990, com o Plano Collor, e a partir de 1994, com o Plano Real (R\$ 175 milhões em 1997).

A importância das transferências da União mudou de patamar a partir de 1990, em decorrência do novo sistema de repartição estabelecido pela Constituição de 1988. Nesse ano, as transferências passaram a representar cerca de 1,5% do PIB estadual, na sua maior parte em decorrência das transferências constitucionais e legais, já que as transferências voluntárias não são significativas (0,1% do PIB).¹¹

Face ao exposto acima, deve-se sublinhar a importância do esforço fiscal pelo lado da receita, no sentido de adequá-la ao crescimento dos gastos correntes. A melhoria da administração fiscal tem sido perseguida mediante a implantação do Promofaz, com o apoio do BID/Governo Federal até 1999. Por intermédio desse programa, será reforçada a informatização e a modernização da Secretaria da Fazenda, envolvendo o aperfeiçoamento nos sistemas de arrecadação, tributação e fiscalização, bem como capacitando recursos humanos existentes. Além disso, a introdução da **política de monitoramento** de contribuintes nos procedimentos de fiscalização indica uma mudança de trabalho importante, que poderá ser complementada com a implantação de **programas especiais** de fiscalização.

¹¹ O salário-educação alcança um montante de mais de 10% das transferências constitucionais, sendo fonte de recursos para investimentos na educação, e é rateado com os municípios na proporção das matrículas no ensino fundamental.

Tabela 2

Média do ICMS *per capita* em períodos selecionados nos estados do Brasil — 1989-97

ESTADOS E MÉDIA	1996-97	1989-97	1994-97
			(%)
São Paulo	702,48	0,5	5,5
Espírito Santo	577,77	7,5	8,8
Amazonas	538,09	2,5	12,1
Brasília	496,20	4,5	6,3
Mato Grosso do Sul	484,24	3,8	6,5
Rio Grande do Sul	445,96	-0,6	-0,6
Santa Catarina	432,92	-0,4	2,6
Rio de Janeiro	418,35	1,3	2,6
Goiás	355,63	4,0	2,9
Minas Gerais	355,01	1,9	2,8
Paraná	336,13	-0,9	0,2
Mato Grosso	305,95	-1,0	-4,2
Rondônia	262,96	0,0	14,7
Pernambuco	222,78	2,2	8,3
Sergipe	222,25	5,2	6,8
Bahia	218,00	2,2	3,6
Roraima	209,06	5,8	9,5
Ceará	191,35	4,9	6,1
Rio Grande do Norte	174,54	5,0	14,6
Paraíba	152,43	5,3	12,8
Tocantins	148,90	4,7	5,8
Amapá	146,75	3,9	4,1
Pará	146,44	2,1	3,4
Alagoas	134,41	1,2	3,3
Piauí	117,65	6,6	12,1
Acre	104,72	5,2	10,2
Maranhão	85,71	2,3	2,7
Média	418,60	1,2	4,8

FONTE: Secretaria da Fazenda-RS.

NOTA: Deflator IGP-DI mensal, inflacionado a preços de ago./98.

Tabela 3

Taxa média de crescimento do ICMS, em períodos selecionados,
nos estados do Brasil — 1989-97

ESTADOS E MÉDIA	(%)	
	1989-97	1994-97
Rio Grande do Norte	6,3	15,2
Amazonas	4,9	14,4
Rondônia	2,2	13,9
Acre	7,9	13,4
Paraíba	6,0	13,0
Piauí	7,4	12,1
Amapá	8,5	10,4
Espírito Santo	9,1	9,8
Roraima	9,0	9,8
Brasília	6,9	8,8
Pernambuco	2,9	8,7
Sergipe	6,9	8,1
Tocantins	7,1	8,1
Mato Grosso do Sul	5,3	7,6
Ceará	6,2	7,3
São Paulo	1,9	6,7
Goiás	3,7	5,2
Pará	4,2	4,9
Bahia	3,4	4,1
Minas Gerais	3,0	3,7
Santa Catarina	1,0	3,6
Alagoas	2,2	3,5
Maranhão	3,5	3,3
Rio de Janeiro	2,2	3,3
Paraná	0,1	1,6
Rio Grande do Sul	0,4	0,1
Mato Grosso	1,1	-3,8
Média	2,8	6,1

FONTE: Secretaria da Fazenda-RS.

NOTA: Deflator IGP-DI mensal.

2.2 - O gerenciamento da questão de pessoal e o fundo de aposentadoria

A crescente despesa com pessoal (inativos, em especial), a partir de 1995, representa outro problema estrutural na maioria dos estados, de modo relevante no RS¹². No período recente, esse crescimento não pode ser entendido sem o contexto de queda da inflação, proporcionado pelo Plano Real, já que o efeito da inflação sobre os salários deixou de ser fonte de financiamento para os estados.

Na fase anterior ao Plano Real, os altos índices de crescimento dos preços tornaram-se aliados dos governos no controle dos gastos públicos e favoreciam, em paralelo, o crescimento das receitas financeiras dos estados.

Na maioria dos estados, os gastos com pessoal, no segundo semestre de 1994, situavam-se num ponto de "vale", isto é, a expansão dos gastos verificou-se a partir de 1995, quando assumiram os novos governadores. A estabilidade de preços e os reajustes salariais elevados concedidos a partir de 1994 provocaram uma deterioração na situação fiscal de muitos estados, já que o nível de gasto público real se elevou mais acentuadamente do que a receita fiscal. Ademais, o temor de que a reforma da previdência prejudicasse os direitos adquiridos dos servidores provocou crescimento no número de aposentadorias, pressionando os gastos com inativos.

Com a queda da inflação, tornaram-se transparentes as deficiências no gerenciamento dos gastos de pessoal. Ficou patente o elevado percentual de crescimento vegetativo da folha de pagamento, antes mascarado pela inflação. No RS, estimou-se tal percentual em 3% ao ano.

Coube aos Executivos estaduais procurarem a governabilidade da despesa pública, já que os Poderes Legislativo e Judiciário ficaram distantes de maior preocupação quanto à necessidade de ajustamento fiscal das contas públicas.

Os Programas de Demissão Voluntária foram instrumentos caros e ineficazes, na maioria dos estados, para conter a evolução desse dispêndio. Além disso, produziram seus efeitos apenas sobre os setores fundamentais do Estado (educação, saúde e segurança)¹³, trazendo os seguintes problemas: (a) queda da qualidade dos serviços prestados e nova necessidade de reposição; (b) expansão dos gastos com contratação de temporários e terceirização dos serviços.

¹² Em Calazans (1998a), é feita uma análise dos gastos com pessoal no RS, no biênio 1995-96.

¹³ No caso do RS, Meneghetti Neto e Rückert (1997, p.41-2) fazem uma análise sobre os resultados do PDV na Administração Direta.

De outra parte, em alguns estados (como o RS), os processos de descentralização (como a municipalização do ensino) encontram-se suspensos devido à implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) (Emenda Constitucional nº 14/96), que congelou esse processo em virtude dos custos financeiros decorrentes da transferência de matrículas de alunos do ensino fundamental.

O Governo Federal tem sustentado que o ajustamento à Lei Camata, no caso de alguns estados, poderia, então, ser viabilizado mediante a criação de fundos ativos, inseridos na Reforma da Previdência. Passa-se, agora, a discutir essa questão.

Fundo de aposentadoria

A reforma do sistema previdenciário público permanece na agenda do debate sobre a reforma do Estado, uma vez que a resolução dos desequilíbrios das contas públicas passa pela definição da forma de financiamento do passivo previdenciário. Aguarda-se a definição da Reforma da Previdência no Congresso Nacional para verificar seus impactos e o novo desenho da administração do sistema. É pretensão do Governo Federal que as Reformas Administrativa e da Previdência ajudem a estancar parte dos problemas fiscais.

Muitos estados equacionaram um dos seus problemas fundamentais, qual seja, o peso dos passivos mobiliários, que foram refinanciados por 30 anos, à taxa de juros de 6% a.a., e com a atualização do saldo devedor corrigida pelo IGP-DI mensal. Todavia, com a crescente participação dos gastos com inativos e pensionistas nas despesas de pessoal, sem a solução do passivo previdenciário existente, este passa a ser um dos principais problemas da administração pública dos governos estaduais. Torna-se necessário encontrar caminhos para a previdência dos servidores públicos, uma vez que as carreiras são basicamente compostas de pessoal estável e com uma esperança de vida crescente.

O crescimento das despesas com inativos para a maior parte dos Tesouros estaduais fez com que se estimulasse a criação de fundos de ativos, que pretendem minimizar, a médio e longo prazos, os dispêndios futuros com inativos e pensionistas. As receitas provenientes da venda de ativos estaduais passam a se constituir fonte de recursos fundamentais para a criação desses fundos. Existem iniciativas importantes, em fase adiantada, nos Estados do Paraná e de São Paulo e já implementadas na Bahia e no Espírito Santo. No RS, haverá um aporte de recursos para a constituição do Fundo Especial da Educação (Feduc), como primeiro passo em direção a uma nova sistemática, ainda em fase de modelagem.

A concepção básica do fundo de ativos é provisionar recursos advindos de privatização de empresas estatais, concessão de serviços públicos, créditos de empréstimos concedidos e créditos da dívida ativa para um fundo de capitalização destinado a garantir o custeio das aposentadorias dos atuais e futuros beneficiários.

A constituição desses fundos permitirá desonerar o orçamento público do crescente peso dos inativos na folha de pagamento. Além disso, possibilitará a previsibilidade e o provisionamento para obrigações futuras, pois o equilíbrio atuarial passa a ser uma norma que depende da boa gestão financeira.

Os sistemas de fundos de aposentadoria e de pensão operam de acordo com os seguintes sistemas financeiros: repartição simples ou de capitalização. No primeiro, a atual geração de contribuintes financia as aposentadorias atuais, enquanto as gerações futuras financiarão as aposentadorias dos atuais segurados. Do ponto de vista orçamentário, os recursos arrecadados num exercício são utilizados para o pagamento de benefícios durante o mesmo exercício. O problema desse sistema é que o equilíbrio atuarial exige que as contribuições cresçam a uma taxa superior à do pagamento dos benefícios, o que não vem acontecendo, em virtude do crescimento dos inativos, da redução das taxas demográficas e da crescente informalidade no mercado de trabalho.

O sistema individual de capitalização está baseado na contribuição definida, sendo que os contribuintes financiam suas aposentadorias mediante depósitos em contas individuais, capitalizadas à taxa atuarial. Os benefícios são variáveis, dependentes da rentabilidade das aplicações financeiras efetuadas pelo fundo. Cada agente contribui para sua conta individual, para constituição de fundo de capitalização, que se responsabiliza, então, pelo pagamento dos benefícios futuros com base nas contribuições efetuadas. Portanto, nesse sistema, não existe a solidariedade entre as gerações, tal como ocorre no sistema de repartição, já que o cálculo financeiro se fundamenta no vínculo entre as contribuições e os benefícios (MESA-LAGO, 1997, p.8-9).

Esse modelo apresenta as vantagens de (a) permitir maior portabilidade (as contas individuais podem ser transferidas para outras instituições, gerando forte competição e eficiência no sistema); (b) estimular a ampliação da poupança privada e o crescimento do mercado de fundos destinados ao desenvolvimento; e (c) reduzir o passivo previdenciário do Governo.

Como desvantagem, os sistemas de capitalização ficam na dependência da rentabilidade futura de suas aplicações (e, por decorrência, de fatores macroeconômicos imprevisíveis a longo prazo) e das regras de regulação dos governos.

As unidades subnacionais, que já estão se propondo a criar fundos de capitalização, terão que aguardar a Lei Complementar, que tratará sobre a

previdência complementar do servidor público. De qualquer forma, com a queda do redutor, permanece o estatuto da aposentadoria integral, isto é, do benefício definido. No curto prazo, a constituição de fundos de ativos permitirá aliviar os Tesouros estaduais, desde que sua natureza não seja meramente contábil e que a sua administração, de caráter público, seja profissional e protegida contra interferências políticas.

Do ponto de vista de uma reforma abrangente para o País, a multiplicação dos fundos de capitalização exigiria que parte significativa da população soubesse alocar, de forma eficiente, os recursos destinados à aposentadoria. Isso acarretaria o fenômeno da seleção adversa, onde apenas os de maior renda contribuem para o sistema, enquanto os indivíduos de baixa renda optam pelo consumo presente. Mesmo que o sistema seja compulsório, as oscilações do mercado poderiam comprometer a garantia do recebimento dos benefícios, no caso de haver uma crise financeira no sistema. Essa situação coloca em questão a presença do Estado como garantidor, em última instância, do rendimento mínimo para os trabalhadores de menores salários. Nessa perspectiva, algumas experiências de reformas previdenciárias (como o caso do modelo argentino) têm apontado uma combinação entre o regime de repartição simples, de caráter público, e o de capitalização, de forma complementar.

3 - Considerações finais

Este artigo teve dois objetivos bem nítidos. O primeiro foi evidenciar a necessidade de reavaliação das medidas de apuração do déficit público estadual à luz da metodologia proposta pela Secretaria do Tesouro Nacional. Foi aplicada a referida metodologia para o caso gaúcho, verificando-se que a forma de medir o déficit da Secretaria da Fazenda é insatisfatória, em especial num contexto de ajuste fiscal das contas públicas. Os técnicos dessa Secretaria têm discutido o assunto, e novas abordagens surgiram em decorrência desse processo. Discutiu-se a questão do déficit estadual de forma relacionada aos fundamentos teóricos da macroeconomia.

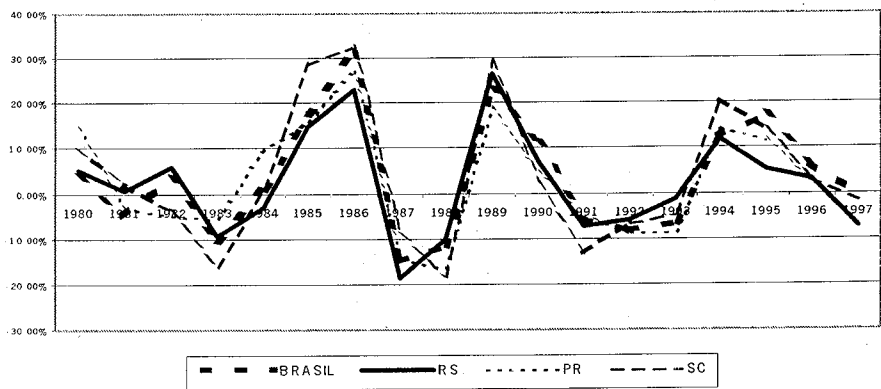
De nada adianta mensurar o tamanho do déficit primário sem mencionar os problemas estruturais que levam à necessidade de ajuste fiscal nas contas do Estado. Isto posto, discutiu-se o comportamento das receitas fiscais, em especial o do ICMS, a partir da comparação com outros estados da Federação. Agregou-se um novo ingrediente relacionado à produtividade fiscal, normalmente não discutida nos trabalhos que tratam do tema. De outra parte, introduziu-se, na análise do agregado pessoal, a questão do fundo de aposentadoria e pensão. Com a Reforma da Previdência e as experiências de constituição des-

ses fundos realizadas em outras unidades federativas, a resolução dos problemas com a previdência dos servidores públicos passou a ser considerada determinante para o equilíbrio fiscal dos estados. Fez-se uma análise centrada nos aspectos conceituais que embasam a modelagem dos fundos de capitalização.

Anexo 1

Gráfico 1

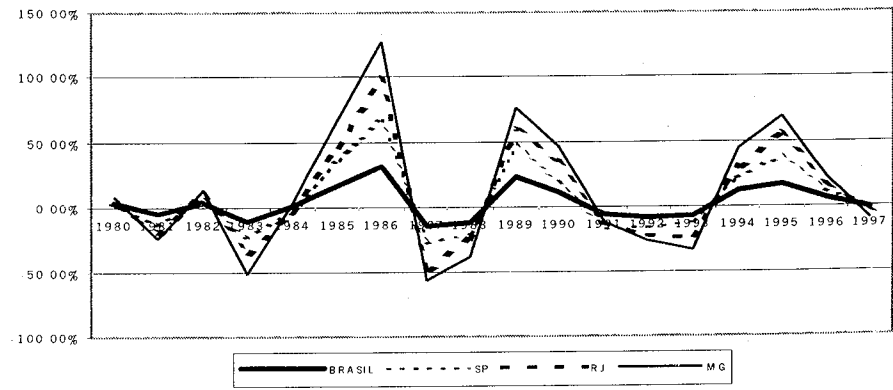
Taxas de crescimento do ICMS no BR, RS, PR e SC — 1980-97



FONTE: Secretaria da Fazenda-RS.

Gráfico 2

Taxas de crescimento do ICMS no BR, SP, RJ e MG — 1980-97



FONTE: Secretaria da Fazenda-RS.

Anexo 2

A produção fazendária pode ser medida pelos seguintes termos, tal como define a Lei Complementar nº 10.993/97.

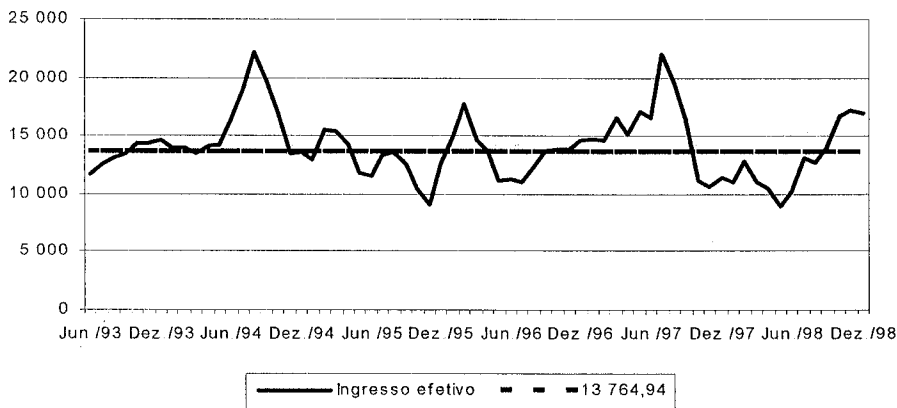
- **Ingresso efetivo:** compreende os **valores arrecadados**, que representam autuações ou ações de fiscalização e de cobrança administrativa.
- **Produção fiscal:** compreende as **ponderações de procedimentos** de fiscalização, deduzidos os lançamentos impugnados pelos contribuintes e acrescentados os julgados subsistentes na primeira instância administrativa.
- **Produção de cobrança:** compreende as **ponderações de procedimentos** realizados de cobrança administrativa dos créditos tributários.

Os termos ingresso efetivo, produção de fiscalização e produção de cobrança são comparados com suas performances históricas, ou seja, com as médias aritméticas das séries dos 10 trimestres considerados como base fixa de cálculo, excluídos o menor e o maior valor das séries. Para maiores informações, ver Calazans, Simonetti (1998b).

A seguir, descreve-se o comportamento dos componentes da produção fazendária. Em cada um dos gráficos abaixo, consta a média histórica, considerada como base fixa, medida em Unidades de Padrão Fiscal.

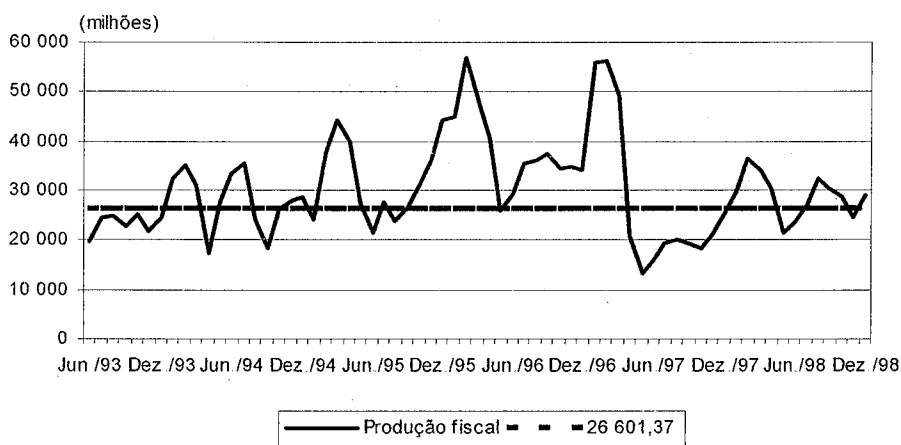
Gráfico 1

Comportamento do ingresso efetivo — 1993-98



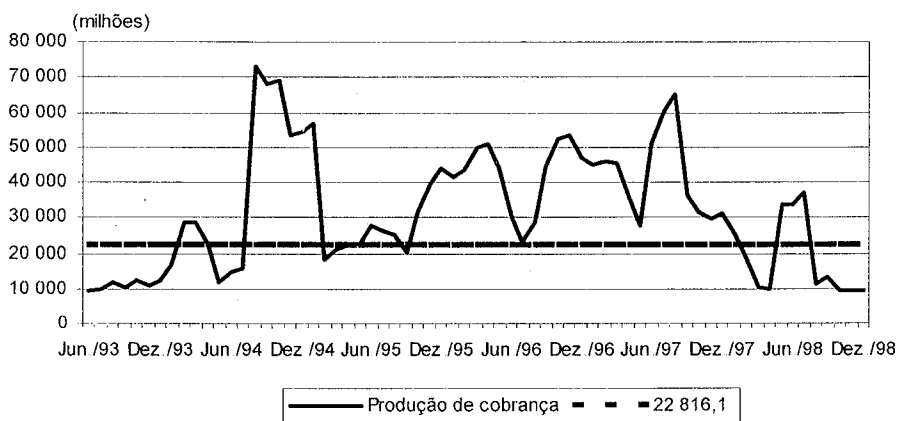
FONTE: Secretaria da Fazenda-RS.

NOTA: Ingresso efetivo trimestral em UPFs.

Gráfico 2**Comportamento da produção fiscal — 1993-98**

FONTE: Secretaria da Fazenda-RS.

NOTA: Produção fiscal trimestral em UPFs.

Gráfico 3**Comportamento da produção de cobrança — 1993-98**

FONTE: Secretaria da Fazenda-RS.

NOTA: Produção de cobrança trimestral em UPFs.

Observando-se os Gráficos 1, 2 e 3, nota-se a queda da produtividade, conforme define a lei supracitada, na Secretaria da Fazenda entre os meses de out./97 e ago./98, sendo praticamente nula devido aos seguintes fatores:

- queda no ingresso efetivo decorrente da política de parcelamento de créditos tributários, com prazo de até 120 meses, nos meses de maio, junho e julho de 1998, que tiveram forte influência na redução da produtividade;
- queda na produção fiscal em outubro, novembro e dezembro de 1997 e na produção de cobrança em fevereiro, março e abril de 1998, em virtude de problemas da administração tributária.

Bibliografia

- CALAZANS, ROBERTO B. (1998a). Política de pessoal e ajuste no RS – 1995-96. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre : FEE, v.25. n.4, p.249-277, mar.
- CALAZANS, ROBERTO B.; SIMONETTI, VALMOR. (1998b). **Política salarial do Secretaria da Fazenda: mitos e fatos**. (Mimeo.)
- LARRAIN, S.; SACHS, J. (1995). **Macroeconomia**. São Paulo : Makron Books.
- LEITE, JOÃO ALFREDO A. (1994). **Macroeconomia: teoria, modelos e instrumentos de política econômica**. São Paulo : Atlas.
- MENEGHETTI NETO, A.; RÜCKERT, I. N. (1997). **Análise do gasto estadual com pessoal**. Porto Alegre. (Relatório de Pesquisa, mimeo)
- MESA-LAGO, CARMELO (1997). Análise comparativa da reforma estrutural do sistema previdenciário realizada em oito países latino-americanos: descrição, avaliação e lições. **Conjuntura Social**. Brasília, v.8, n.4, p.7-65, out/nov/dez.
- RAMALHO, VALDIR (1997). Revendo a variedade de conceitos de déficit público. In: MEYER, Arno, org. **Finanças públicas: ensaios selecionados**. Brasília : IPEA : FUNDAP. p.39-150.
- ROSSI, JOSÉ (1992). **A equação da restrição orçamentária do governo: uma resenha dos usos e interpretações**. Brasília : IPEA. (Texto para Discussão, n.254).