

O que explica a deterioração recente das finanças públicas do RS e quais são as perspectivas?*

Jacó Braatz**

Doutorando em Economia no Programa de Pós-Graduação em Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PPGE-PUCRS) e Auditor Fiscal da Receita Estadual do Rio Grande do Sul

Resumo

O presente artigo tem por objetivo apresentar, analisar e discutir o que tem condicionado o comportamento das receitas e das despesas públicas ao longo do tempo — que, como visto, tem gerado expressivos resultados negativos — e quais os possíveis caminhos que podem ser seguidos pelo Estado do Rio Grande do Sul. Para isso, é realizada uma análise das receitas públicas ao longo do tempo, de sua evolução e de seus principais condicionantes. Posteriormente, são analisadas a despesa pública, sua evolução, sua distribuição e as contingências enfrentadas mais recentemente. Apresenta-se, ao final, um indicador de sustentabilidade de curto e médio prazos e, possivelmente, um indicador antecedente de “problemas de caixa” para os entes subnacionais.

Palavras-chave: gastos públicos; receitas públicas; Rio Grande do Sul

Abstract

This paper aims to present, analyze and discuss what factors have conditioned the behavior of public revenues and expenditures over time — which, as seen, has produced significant negative results — and what possible paths the State of Rio Grande do Sul can follow. For this, the behavior of public revenues over time and their basic conditioning factors are also analyzed. Next, public expenditures, their evolution and distribution and the contingencies most recently faced are investigated. Finally, an indicator of short and medium-term sustainability is presented and, possibly, as shall be seen, an antecedent indicator of “cash problems” for the subnational entities.

Keywords: public expenditures; public revenues; Rio Grande do Sul

1 Introdução

Testemunhamos recentemente uma grave deterioração nas condições das finanças públicas do Estado do Rio Grande do Sul (RS). Esse agravamento conjuntural tem acompanhado a situação econômica vivenciada recentemente pelo Brasil, com recessão e queda na renda *per capita* em nível nacional, que acaba, de uma ou outra forma, atingindo o RS e suas finanças, que apresentam déficits desde a década de 70.

A aguda situação, que levou à falta de disponibilidade financeira para honrar seus débitos diários, foi o ápice de um histórico modelo de gestão pública baseado em geração de déficits sucessivos, agravado, agora, pela absoluta falta de fontes de financiamento desses déficits, haja vista o esgotamento das ferramentas utilizadas até então, como o uso de recursos de terceiros, como os depósitos judiciais.

* Artigo recebido em 31 out. 2016.
Revisora de Língua Portuguesa: Susana Kerschner

** E-mail: jacobraatz@hotmail.com

Os condicionantes do comportamento das receitas e despesas públicas ao longo do tempo, que, como visto, tem gerado expressivos resultados negativos, e quais os possíveis caminhos de saída para o Estado do Rio Grande do Sul são os pontos levantados neste artigo. Para isso, fazemos uma análise das receitas públicas ao longo do tempo, sua evolução e principais condicionantes; posteriormente são analisadas a despesa pública, sua evolução, sua distribuição e as contingências enfrentadas mais recentemente. Antes das **Considerações finais**, encerramos com a apresentação de um possível indicador de sustentabilidade de curto e médio prazos, e possivelmente, como veremos, um indicador antecedente de “problemas de caixa” para os entes subnacionais.

2 O histórico do financiamento dos déficits gaúchos

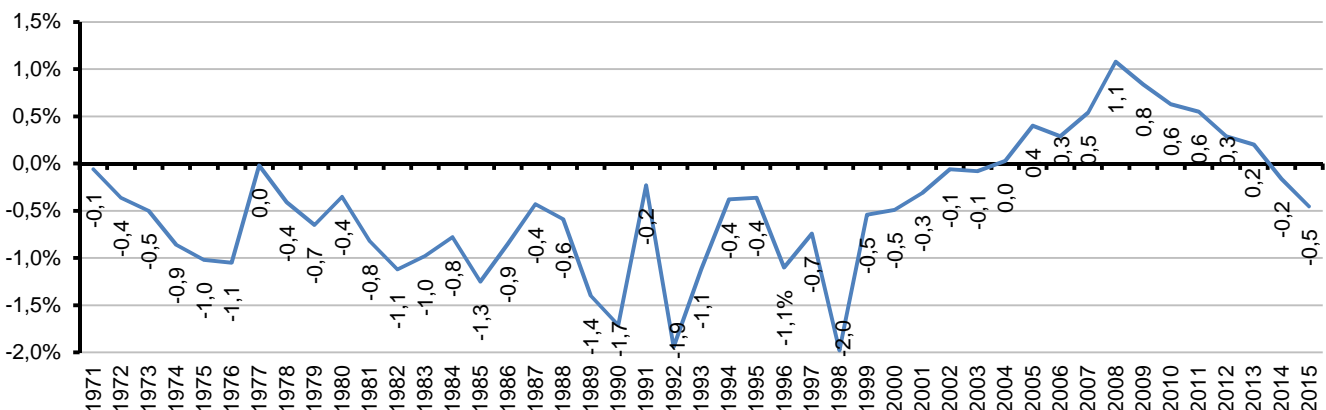
O financiamento dos déficits sempre passou por algum tipo de engenharia financeira, como nos tempos de alta inflação, em que o atraso no pagamento das despesas gerava um considerável fluxo favorável para o Estado. Porém, com o Plano Real e o fim da inflação galopante, os estados perderam as receitas inflacionárias (atraso no pagamento das despesas tornava seu valor real menor). Logo após, em 1996, a desoneração das exportações via Lei Kandir¹ afetou as finanças públicas estaduais de modo brutal, e, logo em seguida, a renegociação das dívidas estaduais, gerou uma obrigação de pagamento de parcela equivalente a 13% da Receita Líquida Real (RLR).

Várias medidas foram tomadas ao longo do tempo para tentar resolver a questão das sucessivas e crônicas deficiências financeiras. Tentou-se, no Governo Brito (1995-1998), com a venda de patrimônio público, posteriormente, ainda no Governo Brito, tencionou-se reduzir o tamanho da folha de pagamento de pessoal com o processo de pedido de desligamento voluntário (PDV), que não se mostrou muito efetivo. Elevações de tributos em vários governos, tentativas de redução do tamanho do Estado pelo lado da despesa, atração de novos investimentos via guerra fiscal e, recentemente, no Governo Tarso (2011-2014), maior endividamento público e elevação de despesas correntes com o intuito de impulsionar via multiplicador keynesiano o crescimento econômico e consequentemente as receitas tributárias também foram tentadas, mas sem sucesso aparente.

Como pode ser visto no Gráfico 1, que demonstra os resultados primários em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) para o RS desde 1971, apesar dos esforços empregados pelos gestores, somente não houve déficits em alguns anos a partir da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar n.º 10/2000). Em todos os demais anos, houve resultados negativos muito expressivos. Recentemente, os resultados voltaram a ser negativos e crescentes, o que acabou gerando aumento da dívida pública e outros compromissos de curto prazo, não englobados na dívida consolidada.

Gráfico 1

Resultado primário em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do Rio Grande do Sul — 1971-2015



FONTE: Rio Grande do Sul (2015, 2017a).

FEE (2016).

NOTA: O PIB de 2014 e 2015 são estimativas da FEE.

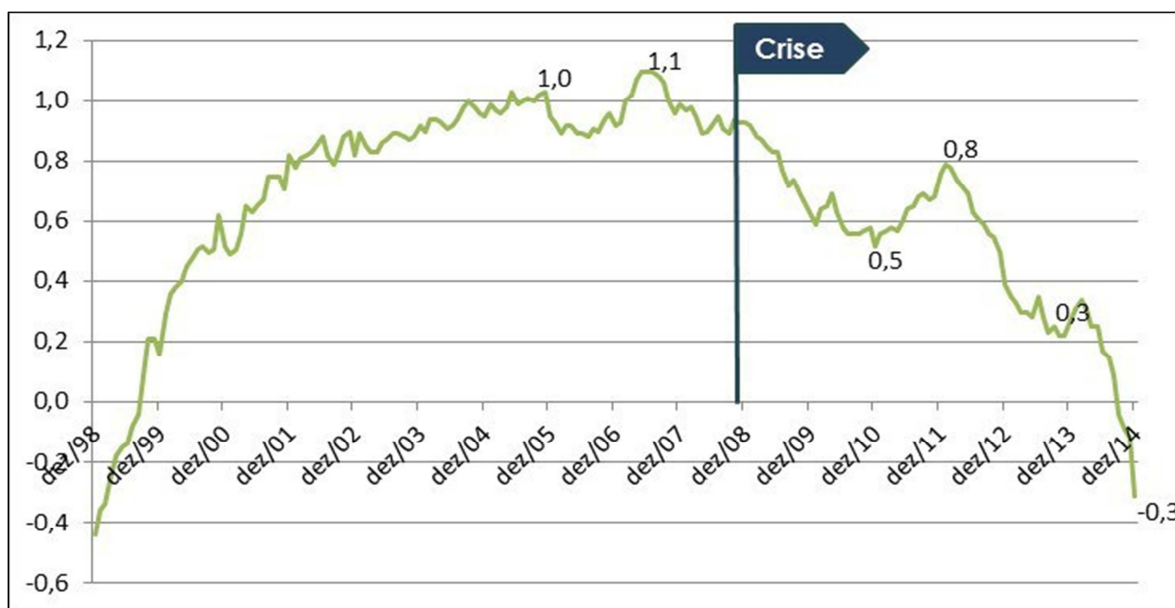
¹ A Lei Complementar n.º 87/96 (Lei Kandir) desonerou do pagamento do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), as exportações de produtos industrializados, semielaborados e produtos primários e permitiu o aproveitamento de créditos do imposto referente à compra de bens de capital, fornecimento de energia elétrica, e serviços de comunicações utilizados na industrialização de produtos exportados (art. 3.º e 33, II, c da Lei supracitada).

Pelos dados apresentados, podemos observar que os programas de ajuste fiscal implementados pela União em 1997-98, bem como a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal produziram alguns efeitos satisfatórios, com os resultados saindo de um campo de -2% de resultado primário sobre o PIB do Estado em 1998 para resultados positivos a partir de 2005. Entretanto, recentemente eles têm-se deteriorado, com o resultado primário em relação ao PIB voltando a ser negativo depois de 10 anos.

Os péssimos resultados gaúchos não são isolados da realidade econômico-fiscal nacional. Como podemos observar na Figura 1, que mostra o resultado primário agregado dos governos estaduais desde 1998, houve uma deterioração geral nas condições desse indicador, com quedas bastante acentuadas em especial a partir da crise financeira mundial com início em 2008.

Figura 1

Resultado primário dos governos, acumulado em 12 meses, no Rio Grande do Sul — dez. 1998-2014



FONTE: Maciel (2015a).
NOTA: Em % do PIB.

Esses são alguns dos temas a abordados neste artigo. O comportamento das receitas e das despesas públicas ao longo do tempo é analisado em detalhes, com um foco nos principais condicionantes do desempenho atingido, no intuito de buscar as explicações que levaram à atual crise, bem como analisar quais são as perspectivas.

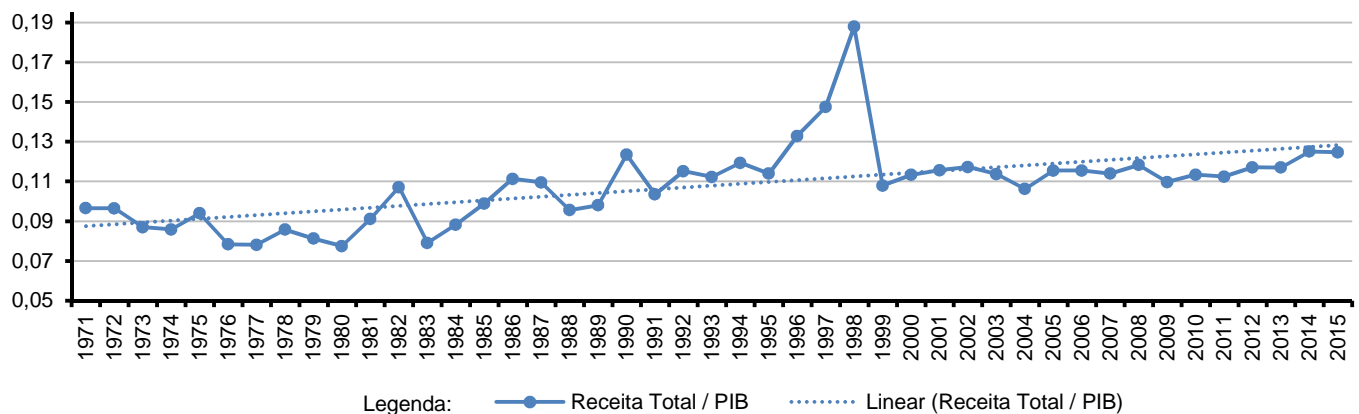
3 Receitas

As receitas do Estado apresentaram, nos anos recentes, especialmente a partir de 2004, um resultado bastante positivo. Mesmo em anos de crise econômica, década perdida (1980-89), e demais percalços econômicos, como estiagens e crises locais, que atingiram o Brasil e o Rio Grande do Sul em especial, a arrecadação total em relação ao PIB manteve-se com viés de alta, como pode ser visto no Gráfico 2.

Em relação ao ICMS, que é a principal receita própria do Estado, e foco neste capítulo, a arrecadação é fortemente correlacionada com o PIB estadual, com elasticidade pouco superior à unidade, como pode ser visto na estimação abaixo (Quadro 1), que mostra que a elasticidade ICMS-PIB foi, no período 1999-2015, de 1,0636. Logo, o desempenho da economia gaúcha como um todo é fato condicionante para o desempenho da arrecadação desse tributo.

Gráfico 2

Receita total sobre o Produto Interno Bruto (PIB) do Rio Grande do Sul — 1971-2015



FONTES DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da fazenda (Sefaz) (Rio Grande do Sul, 2017a).
FEE (2016).

Secretaria do Planejamento (Seplag) (Rio Grande do Sul, 2015).

NOTA: 1. PIB de 2014 e 2015 são estimativas da FEE.

2. Valores fora da curva entre 1996 e 1998 devem-se às privatizações de empresas estatais naquele período (CRT e CEEE).

Quadro 1

Elasticidade do ICMS-RS frente ao PIB-RS, usando as observações 1999-2015

	COEFICIENTE	ERRO-PADRÃO	RAZÃO-T	P-VALOR	
const	4,29199	0,548483	7,8252	<0,0001	***
log_PIB	1,06362	0,0211775	50,2241	<0,0001	***
Média var. dependente	23,24982	D.P. var. dependente		0,556982	
Soma resíduos quadrados	0,029342	E.P. da regressão		0,044228	
R-quadrado	0,994089	R-quadrado ajustado		0,993694	
F(1, 15)	2522,465	P-valor (F)		3,94e-18	
Log da verossimilhança	29,95452	Critério de Akaike		55,90904	
Critério de Schwarz	54,24261	Durbin-Watson		1,672245	

Esse fato nos leva a discutir não tão somente o desempenho na arrecadação do tributo em si, mas, sim, o crescimento econômico como fator-chave na melhora da arrecadação ao longo do tempo, ainda mais ao se considerar o fato de que a elasticidade ICMS-PIB é superior à unidade, ou seja, a arrecadação cresceu proporcionalmente mais que o PIB nos últimos anos², como pode ser observado no Gráfico 3.

O crescimento do PIB gaúcho depende de fatores externos e internos. Dentre os fatores externos, destacam-se os efeitos da política econômica determinada em âmbito nacional, o desempenho econômico de países com os quais o Estado realiza comércio e o desempenho das exportações interestaduais. E, dentre os fatores internos, ressaltam-se o desempenho das atividades econômicas localizadas no Estado, como a pecuária, os serviços e, principalmente, a indústria e a agricultura.

É fato conhecido que o desempenho do crescimento econômico no RS é fortemente dependente da indústria de transformação e da agropecuária, setores que, apesar de possuírem baixa participação no PIB como um todo, possuem fortes ligações para trás e para frente com setores-chave da economia³, gerando efeitos diretos e indiretos.

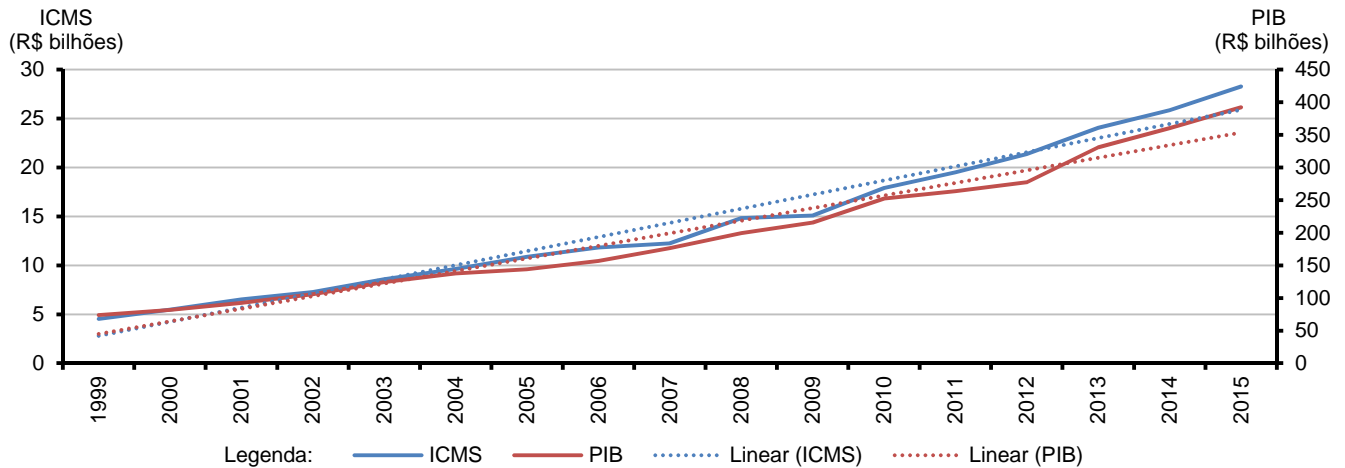
² Os resultados acima indicam que a elasticidade ICMS-PIB é $\epsilon = 1,0636$. Esse resultado é consistente com os cálculos das elasticidades para o IVA de países da OCDE (Hagemann 1999 *apud* Marques Júnior; Oliveira, 2015), que estão em um intervalo de [0.95, 1.25]. Marcel *et al.* (2001) encontraram para o Chile o valor de 1,05. É importante mencionar que o valor da elasticidade deve ser próximo à unidade para que não haja inconsistências intertemporais de longo prazo na economia, já que uma alta elasticidade indica que, no limite, a arrecadação poderia ultrapassar o PIB.

³ Segundo dados da FEE, o Valor Agregado Bruto (VAB) da economia gaúcha apresenta a seguinte divisão em termos dos setores econômicos: 65% serviços, 25% indústria e 10% agropecuária. Deve-se ressaltar que, apesar da baixa participação da agropecuária no VAB, esse setor possui, no RS, fortes ligações com a indústria de transformação e/ou beneficiamento, que, de acordo com estudos, se somadas as atividades agroindustriais, essa participação chega a aproximadamente 30% da estrutura econômica, além de ser o setor econômico mais desconcentrado no território, com geração de grande número de empregos em todas as regiões gaúchas. Para mais informações, ver Rio Grande do Sul (2006).

tos (*spillovers*) sobre outros setores e sobre a renda da população como um todo. Tanto a produção como a produtividade dos setores agropecuários estão sujeitas a fortes variações climáticas de um ano para o outro, gerando impactos na produção desses setores, o que acaba por impactar diretamente o PIB em anos de estiagem.

Gráfico 3

Produto Interno Bruto (PIB) e Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) do Rio Grande do Sul — 1999-2015



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Rio Grande do Sul (2017).
FEE (2016).

NOTA: Em valores nominais.

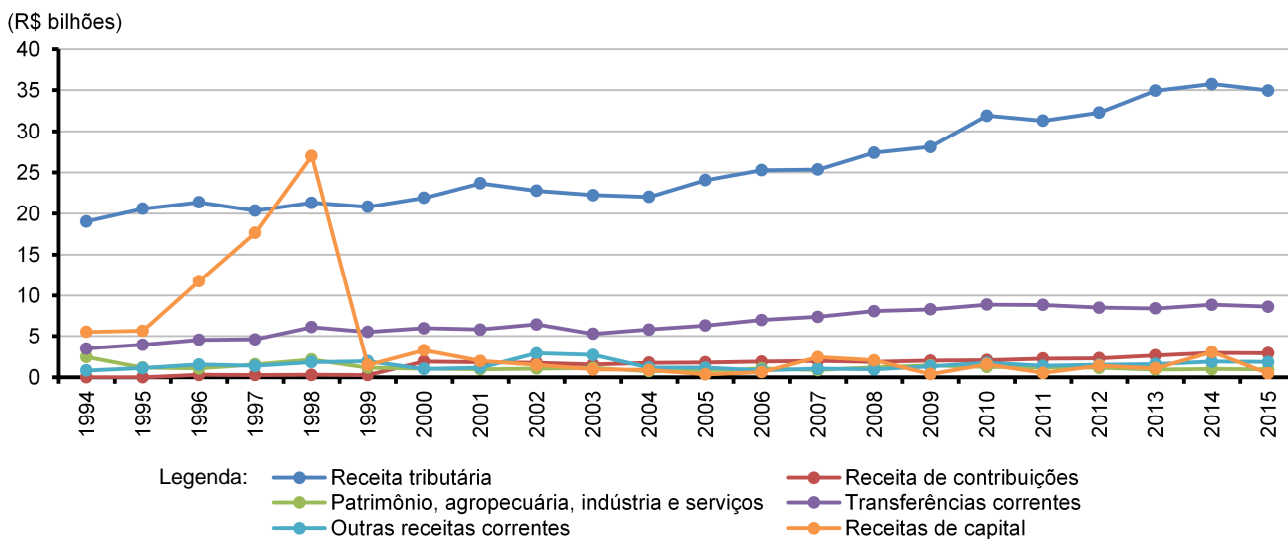
Quanto à indústria de transformação no RS, conforme Marques Júnior e Oliveira (2015), ela apresenta duas características marcantes: primeiro, ela é fortemente dependente do mercado externo (quedas nas exportações prejudicam o produto industrial); e, segundo, em razão da ligação entre as atividades manufatureiras e o Setor Primário, o desempenho do produto industrial (beneficiamento e transformação) é bastante influenciado pelo comportamento do setor agropecuário. As maiores reduções de produção industrial ocorreram nos anos de 1998, 2005 e 2009 e estão relacionadas, respectivamente, à Crise Russa, à quebra de safra e à crise da economia mundial em decorrência das crises financeira e bancária nos Estados Unidos.

Assim, a recente deterioração nas condições da economia gaúcha tem condicionado, portanto, as fontes de receita do Estado, em especial as receitas tributárias. Observa-se claramente, no Gráfico 4, pela evolução da receita real, que, depois de um período exuberante de crescimento, mais recentemente as receitas têm mostrado desempenho bastante inferior às condições apresentadas entre 2004 e 2010.

Nesse período, as exportações de *commodities* e os termos de troca beneficiaram a economia nacional e a gaúcha, elevando sobremaneira a arrecadação real. Entretanto, em que pese um desempenho bastante positivo nesse período, atualmente enfrentamos, provavelmente, a maior crise dos últimos 100 anos, com queda do PIB nacional que se aproxima de 8% em dois anos e com o PIB *per capita* voltando aos valores da década passada. Por maior eficiência que se tenha em termos arrecadatórios, com a economia deprimida como agora se apresenta, os efeitos sobre as receitas públicas não tardariam a chegar, como já se pode sentir desde meados de 2014.

Gráfico 4

Receitas reais do Rio Grande do Sul — 1994-2015



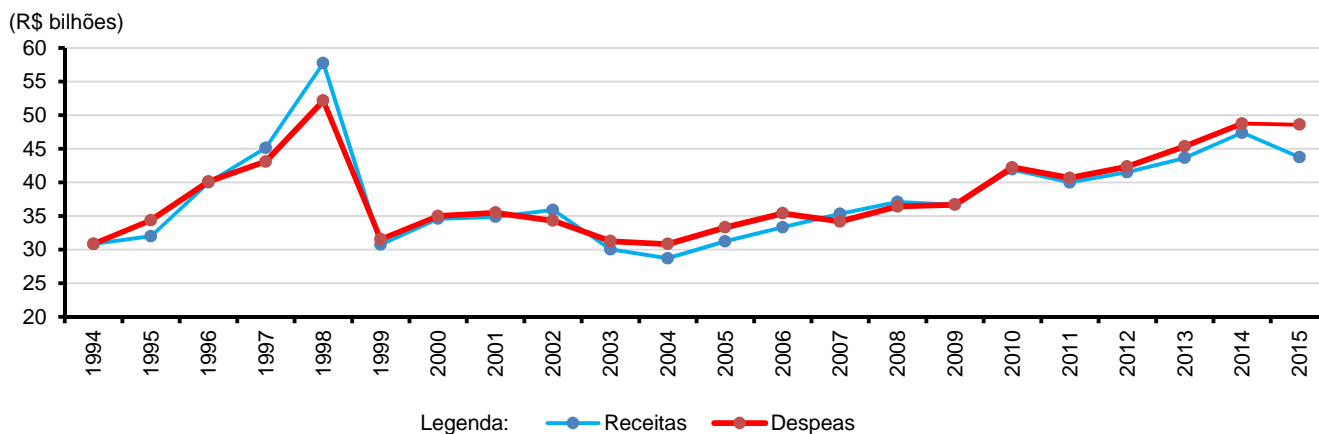
FONTE DOS DADOS BRUTOS: CUBOS BI (Rio Grande do Sul, 2017).
 NOTA: Valores deflacionados pelo IGP-DI de dezembro de 2015.

4 Despesas

As despesas públicas gaúchas, como já comentado anteriormente, sempre se apresentaram maiores do que as receitas, à exceção de alguns anos em que houve algum fato esporádico, como em 1997-98, com a venda de patrimônio no Governo Brito, como pode ser visto no Gráfico 5, que apresenta as receitas e despesas totais a preços constantes entre 1994 e 2015.

Gráfico 5

Receitas totais e despesas totais, em valores reais, do Rio Grande do Sul — 1994-2015



FONTE: Rio Grande do Sul (2017).
 NOTA: 1. Receitas e despesas totais, exceto intraorçamentárias.
 2. Valores deflacionados pelo IGP-DI de dezembro de 2015.

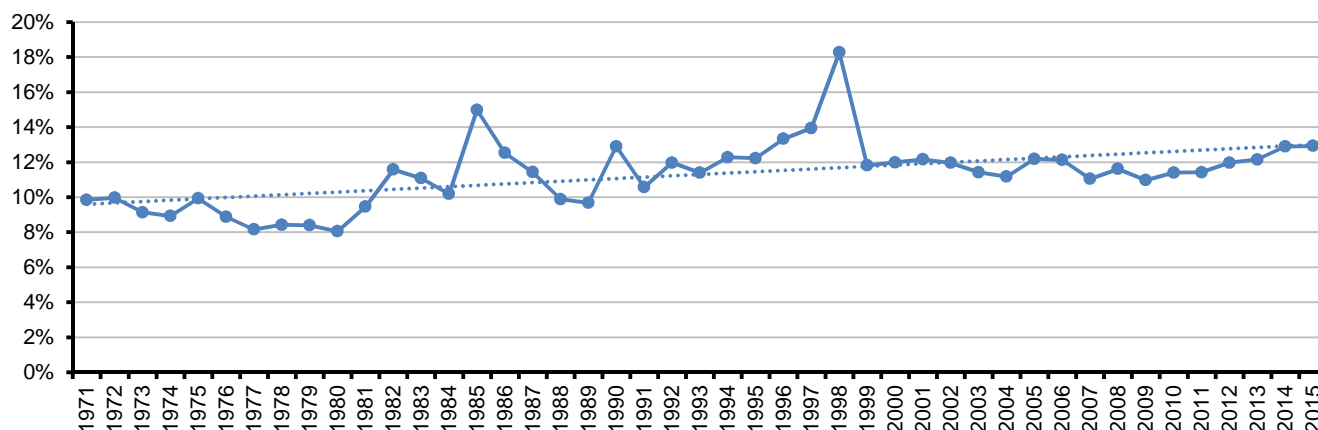
Porém, a partir de 2014, com uma brusca queda de receitas e a rigidez da despesa, o *gap* entre receitas e despesas elevou-se de forma drástica, levando o Estado a ter déficits orçamentários na casa de R\$ 4,9 bilhões em 2015 e de R\$ 143 milhões em 2016. Isso ocorreu, apenas, graças à suspensão do pagamento das dívidas do Estado à União, bem como por causa da venda da folha para o Bannisul, que garantiram um fluxo extra de recursos.

O que se pode notar nesse íterim é que, desde 2004, as despesas totais têm mostrado tendência clara de expansão contínua, e, mesmo no período do déficit zero (2007-10), houve elevação da despesa, em termos reais, acima da inflação, bem como acima do crescimento da receita.

Assim como a receita, a despesa total em relação ao PIB estadual mostra uma tendência de contínua elevação desde 1971, como pode ser visto no Gráfico 6, passando de 9,8% do PIB no começo da série histórica para 12,9% em 2015. Esse comportamento, que guarda correlação profunda com o agravamento de problemas históricos enfrentados pelo Estado, como a dívida pública e o déficit da Previdência dos servidores públicos, não tem condições de ser suportado pela estrutura de tributação existente atualmente, com concentração de arrecadação na União e prestação de serviços feita por estados e municípios, bem como com a contínua criação pelo Congresso Nacional de compromissos que estados e municípios devem honrar, como, por exemplo, o Piso Nacional do Magistério, a nova regulamentação das vinculações com a saúde etc.⁴

Gráfico 6

Despesa total sobre o Produto Interno Bruto (PIB) do Rio Grande do Sul — 1971-2015



FONTE DOS DADOS BRUTOS: FEE (2016).

Rio Grande do Sul ([2015]).

NOTA: PIB de 2014 e 2015 são estimativas da FEE.

Se considerarmos a evolução dos gastos estaduais ao longo do tempo, podemos observar que os investimentos têm perdido espaço no orçamento para gastos com pessoal e custeio, em especial nos últimos anos, em que o gasto de pessoal aumentou quase 85% em valores nominais, se comparado com os valores gastos em 2010, enquanto a despesa como um todo, à exceção de pessoal, cresceu 37%, e a Receita Corrente Líquida (RCL) cresceu 48%.

Nota-se que, desde 2000, o gasto total com pessoal seguia um comportamento relativamente sem tendência. Porém, a partir de 2008-09, o crescimento dessa despesa ficou bastante evidente, com vários reajustes, elevações de vencimentos, reestruturações de cargos, bem como com as despesas vinculadas e criadas em nível nacional, que obrigam o Tesouro do Estado a elevar esse gasto mesmo não havendo previsão orçamentária de receita para isso, como é o caso do piso do magistério.

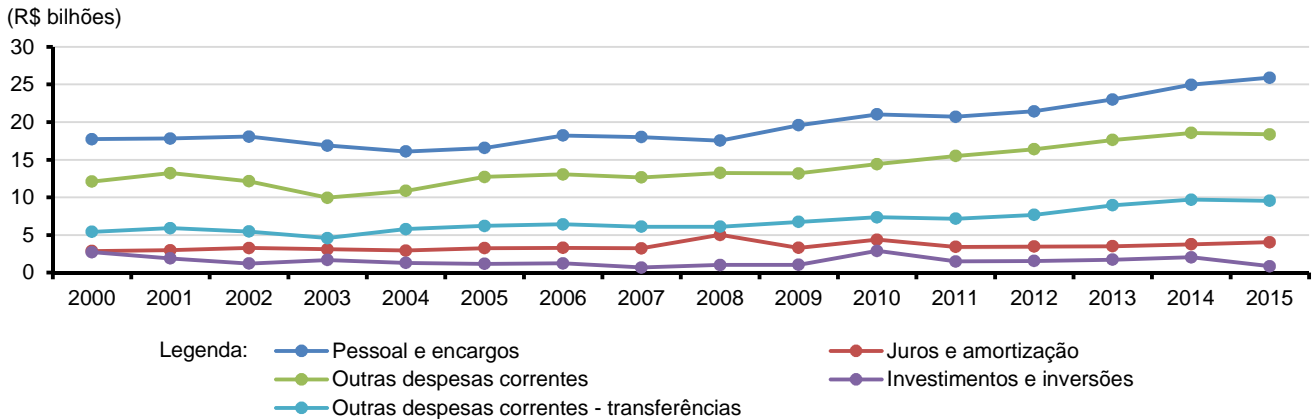
As outras despesas correntes (ODC) também apresentaram crescimento vigoroso a partir de 2003, porém com variação inferior àquela apresentada na despesa de pessoal. Entre 2010 e 2015, em termos nominais, ODC cresceram 56%, acima do crescimento da RCL, de 48%.

Se a despesa de pessoal e ODC estão crescendo acima da RCL, outras despesas estão encolhendo em termos relativos no orçamento gaúcho. Dessas, o investimento é o que mais tem sido abalado, por ser a variável de ajuste (corte) de todos os governos, haja vista a impossibilidade de se cortar despesa de pessoal, dívida e a dificuldade em se baixar o custeio. Pelo Gráfico 7, podemos notar que a variável investimentos e inversões foi marginalmente maior do que zero em 2015.

⁴ Ver Arretche (2004) e Maranhão (2015).

Gráfico 7

Despesas, por grupo, do Rio Grande do Sul — 2000-15



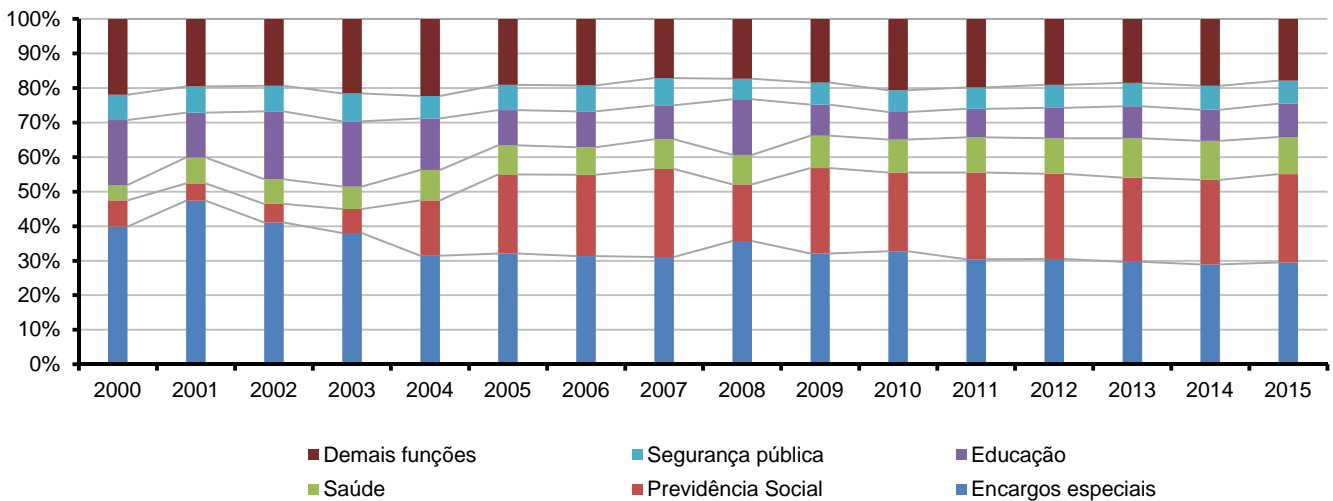
FONTE: Rio Grande do Sul (2017).

NOTA: 1. Pessoal e outras despesas correntes ajustados em 2009, 2010 e 2011, devido a mudanças na contabilidade.
 2. Valores constantes.

Em termos de funções do gasto público, a despesa estadual foi dividida conforme o Gráfico 8. Essa classificação permite avaliar as prioridades governamentais com relação à aplicação de recursos nos diferentes setores e à participação de cada função no montante total da despesa pública no período em análise, dando ideia mais precisa da recomposição — mudança nas prioridades — do gasto público ao longo do tempo.

Gráfico 8

Despesas, por função de gasto, do Rio Grande do Sul — 2000-15



FONTE: Rio Grande do Sul (2017).

NOTA: Valores constantes.

Como pode ser visto, há uma concentração de gastos em poucas funções. Os destaques são a educação, a segurança, a saúde, a previdência social, que, para o Estado, é a função onde é classificada a Previdência dos seus servidores, e os encargos especiais, que englobam transferências aos municípios e encargos da dívida, além de outros de menor vulto. Juntas, essas cinco funções somaram 81,5% do orçamento público em 2015.

Podemos observar que a maior parte do gasto está relacionada ao passado: a dívida, que consome 13% da RLR, e a Previdência dos servidores públicos, com déficits anuais em torno de R\$ 7 bilhões, consomem juntas em torno de 40% da RCL atual do RS, e esse comportamento vem-se acentuando ao longo do tempo. A despesa com o item Previdência Social, que, em 2000, era de pouco mais de 7% da despesa total, atingiu, em 2015, quase 26% da despesa total, valores que colocam o RS na ponta de uma lista dos estados que mais têm despesa desse tipo no Brasil. Em termos de dinâmica temporal, poderia afirmar-se que as funções previdência e saúde têm tomado espaço de outras funções, como a educação.

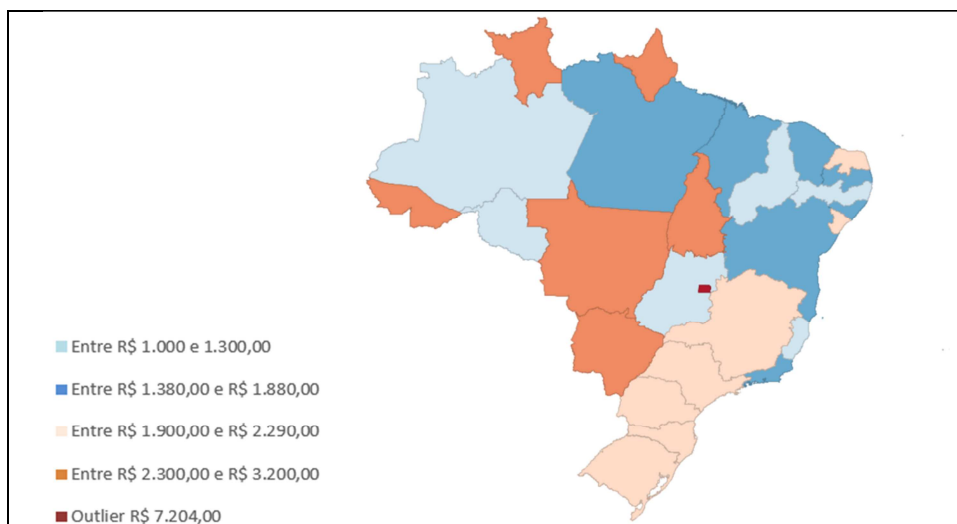
Se considerarmos a despesa de pessoal como um todo, aí incluído o déficit previdenciário, o RS é um dos estados que mais gasta com pessoal, relativamente aos outros estados do Brasil, ficando em oitavo lugar nesse *ranking*, com gasto *per capita* (em relação à população do estado) de R\$ 2.279,27. Esse gasto tão mais acentuado tem raízes diretas com as fases de desenvolvimento e a estrutura etária mais madura da população gaúcha, bem como com sua precedência em muitas questões que outros estados enfrentaram apenas anos mais tarde, como gastos em saúde, educação e segurança⁵.

Soma-se a isso o processo acelerado de envelhecimento da população gaúcha, que teve seu ápice no bônus demográfico em 2015. A partir desse momento, a razão de dependência continuará a diminuir, ou seja, mais pessoas de 0 a 15 anos e acima de 60 anos dependerão de uma população ativa cada vez menor⁶.

Esses números desvelam a realidade de uma estrutura de pessoal em que quase 80% dos servidores se aposentam com 50 anos de idade e 25 anos de contribuição, caso do magistério e das categorias da segurança pública, que, mais recentemente, receberam também esse benefício, que prevê que seus ocupantes poderão ter aposentadoria especial com redução de cinco anos em relação aos demais servidores públicos.

Na Figura 2, pode-se notar que o RS, junto com os estados das Regiões Sul e Sudeste, encontra-se na parte superior da distribuição, sendo que, acima deles, estão apenas o DF, com gasto de pessoal *per capita* muito acima do dos demais estados (possivelmente causado pelo acúmulo das funções atribuíveis aos estados e aos municípios), os estados que eram territórios federais e os que têm povoamento mais recente.

Figura 2

Despesa de pessoal *per capita*, por unidades federativas, do Brasil — 2015

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Compara Brasil (2016).

4.1 A rigidez do gasto

A vinculação do gasto público com algum índice econômico, como a inflação passada mais alguma variação real, o crescimento do PIB, ou o crescimento da Receita Corrente Líquida, ao contrário do que parece, não tem gerado bons resultados na gestão das finanças públicas do Brasil.

Inúmeras regras fixando gasto mínimo em determinado programa ou que esse programa cresça de acordo com alguma regra, em geral, determinam a perda do mecanismo de gestão pelo administrador público, bem como acabam por gerar uma rigidez na despesa incapaz de ser contornada em situações de baixa atividade econômica e/ou alta inflação.

Quando uma norma legal determina que se façam gastos com percentual indexado ao crescimento da RCL de um estado, por exemplo, o gestor fará despesas até que atinja determinado percentual no ano *t*. Essa despesa será feita basicamente em pessoal, custeio e investimentos (que, mais tarde, gerarão mais gasto em custeio). Porém, ao enfrentar uma crise econômica que leve ao crescimento nulo da receita, o gestor continuará tendo aquela despesa feita outrora para agora ser honrada, ou seja, não poderá cortá-la (chamada de despesa conti-

⁵ Ver Rio Grande do Sul (2016).

⁶ Para mais informações, ver Zuanazzi e Stampe (2014).

nuada). Assim, sem modificar as regras de vinculação dessas despesas, não há como controlar o crescimento da despesa do setor público ao longo dos anos. Essa estrutura da despesa do Governo dificulta qualquer esforço de ajuste fiscal rápido e cria uma dinâmica de crescimento automático da despesa difícil de ser revertida em períodos de desaceleração econômica.

Estados, Distrito Federal e municípios possuem uma regra constitucional de gasto mínimo com saúde — 12% da receita líquida de transferências no caso de estados e do Distrito Federal e 15% da receita líquida de transferências no caso dos municípios. Isso significa que, qualquer que seja o aumento de arrecadação, por força da Constituição Federal, esse crescimento leva, necessariamente, a um aumento do gasto com saúde, e, em períodos de recessão, essa despesa vinculada raramente poderá ser reduzida, mesmo que haja queda da receita. Não há como poupar os investimentos de cortes enquanto tivermos a atual rigidez da estrutura orçamentária brasileira⁷.

Quais as alternativas, o que fazer para evitar o crescimento automático das despesas do setor público e, conseqüentemente, a dependência da economia brasileira a aumentos sucessivos de carga tributária? Para especialistas na área, há diversas opções caso a sociedade decida mudar as regras de rigidez do gasto para controlar o seu crescimento.

Uma opção seria que a vinculação das despesas na área de saúde e educação passasse a ser um percentual da despesa não financeira paga. Nesse caso, por exemplo, o aumento da receita em anos de maior expansão do PIB não se transformaria obrigatoriamente no aumento da despesa. O Governo poderia decidir poupar o aumento inesperado de receita. No entanto, se o Governo (municipal, estadual ou federal) decidisse gastar o crescimento da arrecadação, as áreas de saúde e educação ainda seriam prioritárias, com a garantia de um percentual mínimo da despesa (Appy *et al.*, 2015).

Outra opção seria a de que a vinculação nas áreas de saúde e educação passasse a depender da receita corrente líquida em cinco anos e não dos últimos 12 meses. O benefício é que um ano anormal de forte crescimento do PIB seria diluído no cálculo da média de cinco anos e, dessa forma, não levaria a um forte crescimento da despesa no curto prazo, que seria difícil de reverter com a desaceleração da economia nos anos posteriores (Appy *et al.*, 2015).

Uma terceira opção envolveria mudanças em termos de novas regras fiscais, em que o gasto público ficaria sujeito ao ciclo econômico, ou seja, a criação de espaço fiscal a curto prazo deveria vir acompanhada de medidas que garantissem a elevação de poupança em períodos de crescimento, com mecanismos que tornassem a política fiscal anticíclica, e não pró-cíclica como hoje⁸.

De forma mais geral, as regras de vinculação do gasto deveriam ser reformuladas, de modo a permitir que parte das receitas auferidas em períodos de crescimento seja poupada para financiar as despesas nos momentos de retração econômica. As vinculações de receita poderiam ser calculadas tendo por base a receita média de vários anos, permitindo diluir as flutuações cíclicas, ou, ainda, poderiam ser substituídas por um critério de valor mínimo, como o gasto do ano anterior, corrigido pela inflação. A meta de resultado primário para a União deveria ser ajustada pelo ciclo econômico, enquanto, para Estados e municípios, deveria ser exigida uma amortização maior da dívida na fase de crescimento, de forma a permitir o aumento da dívida em períodos de desaceleração.⁹

⁷ Para exemplificar algumas: a Constituição Federal determina 25% da Receita Líquida de Impostos e Transferência (RLIT) para a educação; já a Constituição Estadual prescreve 35,0%. A Constituição Federal determina 12,0% da RLIT para a Saúde; já a Constituição Estadual prescreve 10,0% da Receita Tributária Líquida (RTL). Entre tantas outras, há a obrigação constitucional de aplicar 1,5% da Receita Líquida de Impostos Próprios (RLIP) para o fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica e 0,5% da RLIP para o ensino superior comunitário. Ainda, há o dever legal de vincular 1,5% da RCL ao pagamento de precatórios e 1,5% da RCL ao pagamento de aquisições de pequenos valores (RPVs). Ademais, 13,0% da Receita Líquida Real (RLR) para o pagamento da dívida intralimite com a União (Rio Grande do Sul, [2015], p. 78).

⁸ Para detalhes, ver Gobetti (2014).

⁹ Para mais informações, ver: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,os-desafios-para-sair-da-rise,1761199>>.

¹⁰ No decorrer da elaboração deste artigo, a União propôs, nesse sentido, o que o Ministro da Fazenda denominou de "nominalismo". Nesse sistema, o gasto público da União, e possivelmente dos estados, será reajustado no ano seguinte pela inflação acumulada no ano anterior, garantindo, dessa maneira, que o crescimento real da receita seja utilizado para diminuir a relação dívida/PIB, que, neste momento, se mostra insustentável. Tal regra não trata as diversas vinculações de despesa hoje existentes, o que deverá ser feito após a aprovação da PEC, haja vista que muitas delas são estabelecidas em regras infraconstitucionais.

5 Indicador da Capacidade de Investimento

Em momentos como o atualmente vivenciado pelo Rio Grande do Sul, com receitas públicas caindo e despesas públicas em nível crescente, é de suma importância um ente subnacional (que não possui capacidade de emissão de moeda ou, no momento, títulos) estimar um indicador fiscal que consiga captar, de alguma forma, a “margem de manobra” que os governos têm para honrar suas obrigações financeiras, dada a rigidez do gasto público.

Define-se a capacidade de investir com recursos próprios (ou poupança corrente) como a diferença das receitas correntes com as despesas correntes¹¹. Em uma linguagem mais simplificada, o montante de recursos que sobram para investir como resultado da diferença entre as receitas correntes com os pagamentos das obrigações de pessoal, juros e custeio. Ou seja, não estão computados na capacidade de investir os recursos originários do endividamento público.

A ideia básica desse indicador é complementar a informação trazida pelo resultado primário, adicionando na avaliação um critério qualitativo do perfil da receita e do gasto público, já que, para melhorar o resultado primário, por exemplo, tanto faz o Governo cortar despesas de pessoal ou de investimentos. O impacto fiscal será o mesmo, porém o impacto econômico é completamente diferente.

Assim, esse indicador mede o que sobra da arrecadação própria (sem depender do endividamento), após o pagamento das obrigações correntes, para realizar despesas de investimentos e inversões financeiras primárias (aquisição de ativos). Trata-se de uma aproximação do grau de discricionariedade (“margem de manobra”) que o Governo dispõe para honrar seus compromissos e realizar despesas de acordo com suas prioridades, captando, assim, as restrições financeiras do ente, já que, ao contrário do Governo Federal, que tem capacidade mais frouxa de elevar seu endividamento, os estados e os municípios precisam de autorização da União para se endividar, e, dessa forma, qualquer eventual necessidade de caixa inviabiliza a execução da despesa (Maciel, 2015).

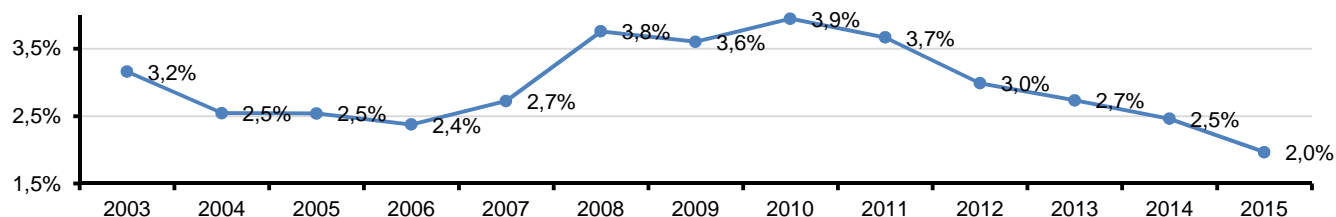
Efetuada a parametrização dos dados para o RS, pode-se notar que o indicador proposto responde adequadamente às questões levantadas, com os dados empíricos mostrando aderência teórica, ou seja, o indicador mostra uma queda significativa nos períodos recentes, em que o Tesouro teve dificuldades de caixa e passou por momentos em que teve que se utilizar de fontes de financiamento não convencionais, como atraso de pagamentos e depósitos judiciais.

Assim, a expansão das despesas correntes sem a devida cobertura em suas receitas correntes — ou a utilização de receita de capital e eventuais para custear despesa corrente — acaba por explicar esse comportamento de queda na capacidade de investir e, conseqüentemente, o caos financeiro pelo qual passamos atualmente.

No Gráfico 9, é possível observar que, até 2008, a capacidade de investir com recursos próprios subiu consideravelmente, em 1,3 p.p. do PIB desde 2004. Porém, a partir de 2010 e mais fortemente 2012, esse indicador caiu para índices abaixo do histórico, chegando, em 2015, a atingir o menor nível em 10 anos, 2,0 p.p. do PIB¹².

Gráfico 9

Capacidade de investir, em percentual do Produto Interno Bruto (PIB), com recursos próprios do Rio Grande do Sul — 2003-15



FONTES DOS DADOS BRUTOS: Rio Grande do Sul (2017).
FEE (2016).

NOTA: Para a elaboração deste indicador, Poderiam ser utilizadas, além do PIB estadual, a RCL ou, ainda, as receitas primárias. Utilizou-se o PIB pela informação importante que ele traz sobre a economia do Estado (a base da arrecadação tributária estadual), e pela facilidade em possíveis comparações.

¹¹ Há na literatura conceitos mais amplos, porém com resultados semelhantes em termos de tendência, como Capacidade de Investir com Recursos Próprios = Receitas Correntes (-) Despesas Correntes (-) Amortizações (-) Inv. Financeiras (Finc.)¹ (-) Restos a pagar inscritos para despesas correntes (+) Restos a pagar cancelados para despesas correntes.

¹² Deve-se observar que aqui estamos falando em receitas e despesas correntes, ordinárias, aquelas do dia-a-dia do Estado, e, por esse motivo, acaba sendo um indicador de “margem de manobra”. Os déficits fiscais aparecem quando se levam em consideração as receitas e as despesas de capital, que, pela definição, não são correntes, ou seja, são esporádicas e sempre vinculadas a operações de créditos ou venda de patrimônio.

Assim, nota-se a necessidade de uma discussão mais aprofundada sobre o tema, para vislumbrarmos a necessidade de aprimoramentos de tal metodologia, e, principalmente, estabelecermos o uso constante desse indicador como forma de controle e alerta — quiçá o estabelecimento de “metas de margem” —, ou mesmo um valor percentual mínimo em que se definisse qual a margem de manobra dentro da qual o Governo pudesse manejar seus gastos, de forma a garantir o fluxo financeiro mínimo que cobrisse as despesas sem causar problemas de caixa.

6 Considerações finais

De forma geral, o exposto indica que a arrecadação contribuiu negativamente para a recente situação fiscal do Estado. Contudo a crise financeira não pode ser justificada apenas pela queda da arrecadação, mas também pela incapacidade e/ou impossibilidade em se reduzir despesas de forma significativa.

As regras atuais do serviço público inviabilizam qualquer tentativa de redução significativa de gastos. A rigidez do gasto, com vinculações que, às vezes, excedem a existência da própria receita, regras imutáveis, insculpidas por vezes na Constituição Federal, e a pressão das corporações de servidores são principais fatores condicionantes para essa dificuldade.

As demandas sociais, praticamente infinitas, que se refletem, inclusive, em legislações criadas pela União, como a criação do Piso do Magistério e a regulamentação dos 12% para a saúde, estão logicamente sujeitas também à restrição orçamentaria intertemporal do Governo, ou seja, à própria arrecadação.

Dado o desempenho recente das receitas públicas, fica claro que o ajuste só poderá ser feito tomando medidas que afetem tanto o lado da receita como o lado da despesa (que, aliás, já vem sendo tomadas). Não será possível chegarmos ao equilíbrio fiscal somente com medidas paliativas, ou mesmo com os chamados “choques de gestão”. A tese é tentadora, porque o ajuste fiscal passa a ser resultado da escolha de gestores competentes, sem a necessidade de mudanças de regras ou vinculações da despesa.

Porém essa realidade não parece ter guarida no mundo real. Controlar o crescimento da despesa pública significa modificar as regras que determinam a dinâmica da despesa, reformular o contrato social, determinar a avaliação da efetividade do gasto e de programas governamentais, dentre outros. Não há alternativa que não seja uma profunda reforma nas vinculações e regras de crescimento do gasto público, para que um maior crescimento da economia não se transforme, automaticamente, no crescimento mais rápido da despesa.

Referências

APPY, B. *et al.* A rigidez do gasto público: problemas e soluções. **Interesse nacional**, [São Paulo], ano 8, n. 31, 2015. Disponível em: <<http://interessenacional.com/index.php/edicoes-revista/a-rigidez-do-gasto-publico-problemase-solucoes/>>. Acesso em: 10 out. 2016.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004.

COMPARA BRASIL. [Site institucional]. 2016. Disponível em: <<http://comparabrasil.com/>>. Acesso em: 15 set. 2016.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). **Série histórica do PIB Estadual**. 2016. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/estadual/serie-historica/>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

GOBETTI, S. W. **Regras fiscais no Brasil e na Europa: um estudo comparativo e propositivo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2018_web.pdf>. Acesso em: 27 set. 2016. (Texto para discussão, 2018).

MACIEL, P. J. **Capacidade de investir com recursos próprios dos estados**. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2015/12/07/capacidade-de-investir-com-recursos-proprios-dos-estados/>>. Acesso em: 15 set. 2016.

MACIEL, P. J. **O que explica a deterioração recente das finanças públicas estaduais e quais são as perspectivas?** 2015a. Disponível em: <<http://pedrojucamaciel.com/o-que-explica-a-deterioracao-recente-das-financas-publicas-estaduais-e-quais-sao-as-perspectivas/>>. Acesso em: 15 set. 2016.

MARANHÃO. Secretaria de Estado da Fazenda. **Federalismo fiscal e o desenvolvimento regional**. [São Luís], 2015. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=10033ffe-638a-43a7-a441-81899369a589&groupId=63635>. Acesso em: 10 out. 2016.

MARCEL, M. *et al.* Balance estructural del gobierno central, metodología y estimaciones para Chile: 1987–2000. **Estudios de Finanzas Públicas**, Santiago, Chile, n. 1, 2001.

MARQUES JÚNIOR, L.; OLIVEIRA, C. A. As elasticidades de curto e longo prazos do ICMS no Rio Grande do Sul. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 363-382, set. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Proposta de Lei Orçamentária de 2016**: mensagem retificada. [2015]. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134108-20151006083925mensagem-ploa-2016.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. **Rumos 2015**: Um Plano de Desenvolvimento para o Estado. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/rumos-2015>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Cubos BI**: base de dados de receitas e despesas. 2017. Disponível em: <<https://portalbi.sefaz.rs.gov.br/EXORC/SitePages/P%C3%A1gina%20Inicial.aspx>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Relatório de Execução Orçamentária**. 2017a. Disponível em: <<http://tesouro.fazenda.rs.gov.br/conteudo/6391/relatorio-de-execucao-orcamentaria---lrf>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. **O envelhecimento da população gaúcha e as consequências e desafios para as políticas públicas de saúde e educação**. Porto Alegre, 2016. (Futuro RS: agenda de desenvolvimento, Cadernos para o Futuro 2).

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento. **Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa — 2015**. 2015. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/mensagens-periodo-1950-2015>>. Acesso em: 28 mar. 2016.

SACHSIDA, A. **O que é a Nova Matriz Econômica**. 2014. Disponível em: <<http://bdadolfo.blogspot.com.br/2014/07/o-que-e-nova-matriz-economica.html>>. Acesso em: 14 set. 2016.

ZUANAZZI, P. T.; STAMPE, M. Z. A transição demográfica no RS e seus impactos econômicos. In: PICHLER, W. A. *et al.* (Org.). **Panorama socioeconômico e perspectivas para a economia gaúcha**. Porto Alegre: FEE, 2014. p. 341-362.

