

Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul
Tesouro do Estado
Divisão de Estudos Econômicos e Fiscais e Qualidade do Gasto

O que Explica a Deterioração Recente das Finanças Públicas do RS e Quais são as Perspectivas?

Jacó Braatz

Auditor-Fiscal da Receita Estadual

TEXTO PARA DISCUSSÃO TE/RS N° 01

Outubro/2016

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Tesouro do Estado, ou de interesse da instituição, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões e debates de ideias. Todas as contribuições recebidas passam, necessariamente, por avaliação de admissibilidade e por análise dos pares. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do órgão.

I. Introdução

Acompanhamos recentemente uma grave deterioração nas condições das finanças públicas do estado do Rio Grande do Sul. Em que pese às questões mais recentes em relação à atividade econômica advindas do cenário nacional, esse histórico se mantém há muito tempo, o que demonstra ser a atual piora, conjuntural, dentro de um cenário de deterioração estrutural.

O financiamento dos déficits anuais 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. Logo após, a desoneração das exportações via Lei Kandir¹, afetou as finanças públicas estaduais de modo brutal. Após isso, a renegociação das dívidas estaduais com a União, gerou um passivo anual com vinculação de 13% da Receita Líquida Real (RLR)², e uma dívida que hoje chega a R\$ 60 bilhões.

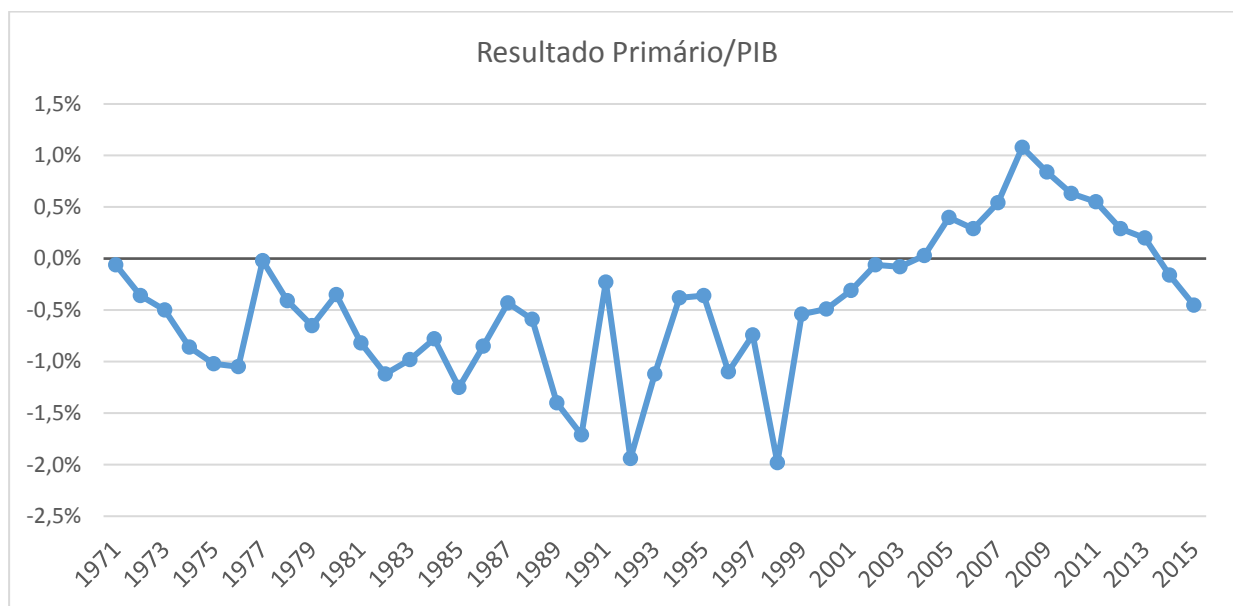
Várias medidas foram tomadas ao longo do tempo para se tentar resolver a questão das sucessivas e crônicas deficiências financeiras. Tentou-se inicialmente a venda de patrimônio público, posteriormente, foi tentado se reduzir o tamanho da folha de pagamento de pessoal com o processo de pedido de desligamento voluntário (PDV), que não se mostrou muito efetivo. Elevações de tributos, tentativas de redução do tamanho do estado pelo lado da despesa, atração de novos investimentos via guerra fiscal e, recentemente, maior endividamento público e elevação de despesas correntes com o intuito de impulsionar via multiplicador keynesiano o crescimento econômico e conseqüentemente as receitas tributárias também foram tentadas, mas sem sucesso aparente.

Como pode ser visto no gráfico I abaixo, que demonstra os resultados primários em relação ao 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 (Lei Complementar 101/2000). Em todos os demais anos, temos resultados negativos muito expressivos. Recentemente, os resultados voltaram a ser negativos e crescentes, o que acabou gerando aumento da dívida pública e outros compromissos.

¹ A Lei Complementar n.º. 87/96 (Lei Kandir), desonerou do pagamento do ICMS, as exportações de produtos industrializados, semi-elaborados 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.

² Em 1998, a União assumiu a dívida dos Estados. O RS ficou obrigado a pagar R\$ 9,5 bilhões em 30 anos, em parcelas que não excedessem a 13% da RLR, com juros anuais de 6% e correção pelo IGP-DI. Atualmente, há negociações em andamento com vistas a alterar o indexador e reduzir a taxa de juros desses contratos.

Gráfico I - Resultado Primário em relação ao PIB, em %



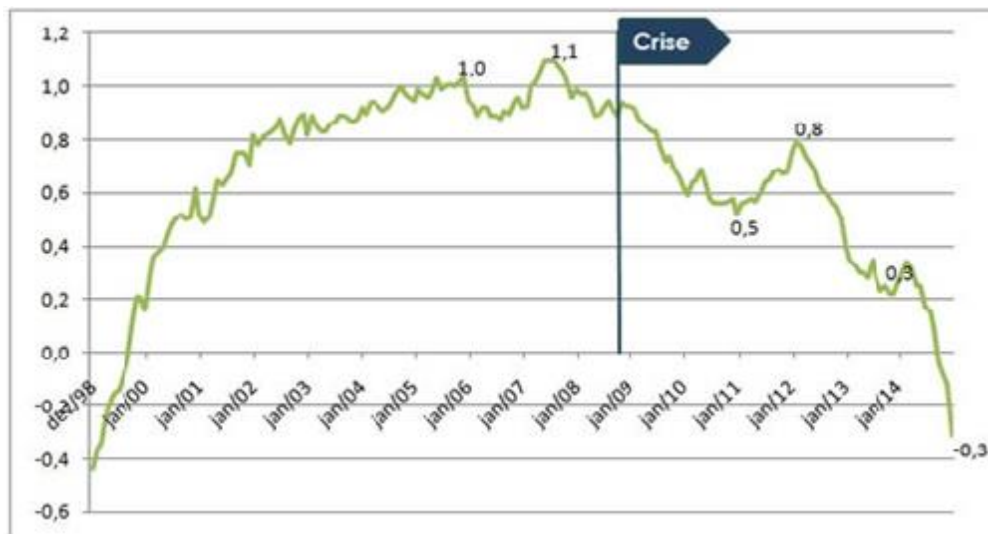
Fonte: SEFAZ RS e FEE e PLOA 2016. Nota: Valores de 2015 são correntes. PIB de 2014 e 2015 são estimativas da FEE.

Pelos dados apresentados, pode-se observar que os programas de ajuste fiscal implementados pela união entre 1997-1998, bem como a implantação da LRF produziram alguns efeitos satisfatórios, com os resultados saindo de um campo de -2% de primário sobre o PIB do estado em 1998 para resultados positivos já a partir de 2005. Entretanto, recentemente os resultados 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 economia nacional. Como pode-se observar na figura I abaixo que mostra o resultado primário agregado dos governos estaduais desde 2000, houve uma deterioração geral nas condições deste indicador, com quedas bastante acentuadas em especial a partir da crise financeira mundial com início em 2008, quando o governo federal começou a fazer uso de instrumentos contábeis, econômicos e financeiros pouco transparentes, facilitando o endividamento dos entes subnacionais, e através de políticas de crédito subsidiado absorvendo a maior parte da poupança nacional, o que mais tarde ficou conhecido como a Nova Matriz Econômica³.

³ A Nova Matriz Econômica foi caracterizada por: expansão fiscal da União e estímulos à expansão fiscal dos entes, crédito abundante a juros subsidiados, tanto ao consumo quanto aos chamados 'campeões nacionais' - grupos de empresas escolhidas pelo governo para se tornarem grandes *players* mundiais (monopólios e oligopólios) e taxa de câmbio controlada com vistas ao controle da inflação. Além disso, medidas heterodoxas de intervenção direta do estado na economia como controles diretos de preços (gasolina e energia, por exemplo) e desonerações tributárias verticais trouxeram instabilidade, incerteza e falta de previsibilidade.

Figura I: Resultado Primário dos Governos Estaduais acumulado em 12 meses, em % PIB



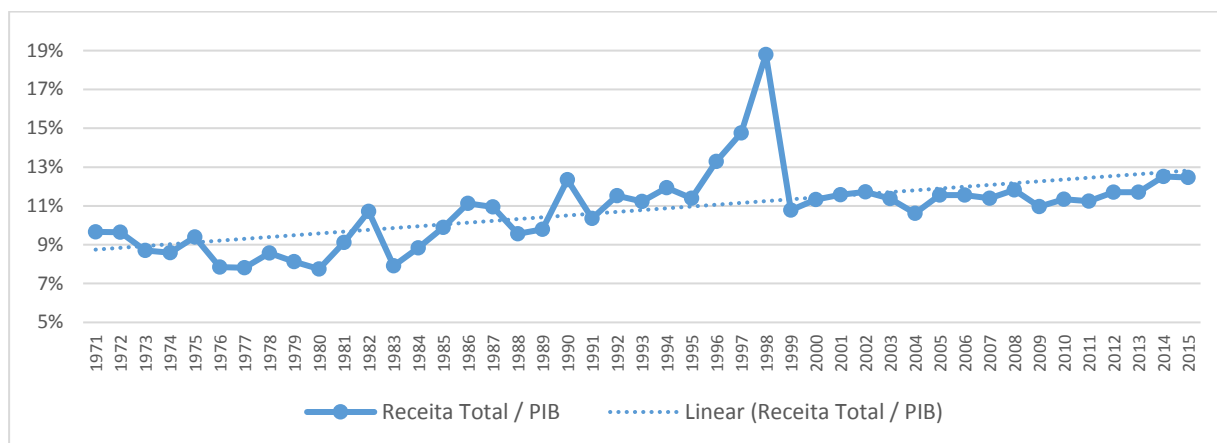
Fonte: Maciel (2015)

O que tem condicionado o 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 serão os pontos levantados nesse *paper*. Para isso, faremos uma análise das receitas públicas ao longo do tempo, sua evolução e principais condicionantes; posteriormente será analisada a despesa pública, sua evolução, 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 prazo, e possivelmente, como veremos, um indicador antecedente de “problemas de caixa” para os entes subnacionais.

2. Receitas

As receitas do estado apresentaram nos anos recentes um resultado bastante positivo. Mesmo em anos de crise econômica, década perdida, 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 se manteve com viés de alta, como pode ser visto no gráfico 2, abaixo:

Gráfico 2: Receita total/PIB - Rio Grande do Sul - 1971-2015



Fonte: elaboração do autor com dados da SEFAZ, FEE, e PLOA 2016. Nota: Valores de 2015 são correntes. PIB de 2014 e 2015 são estimativas da FEE.

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

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

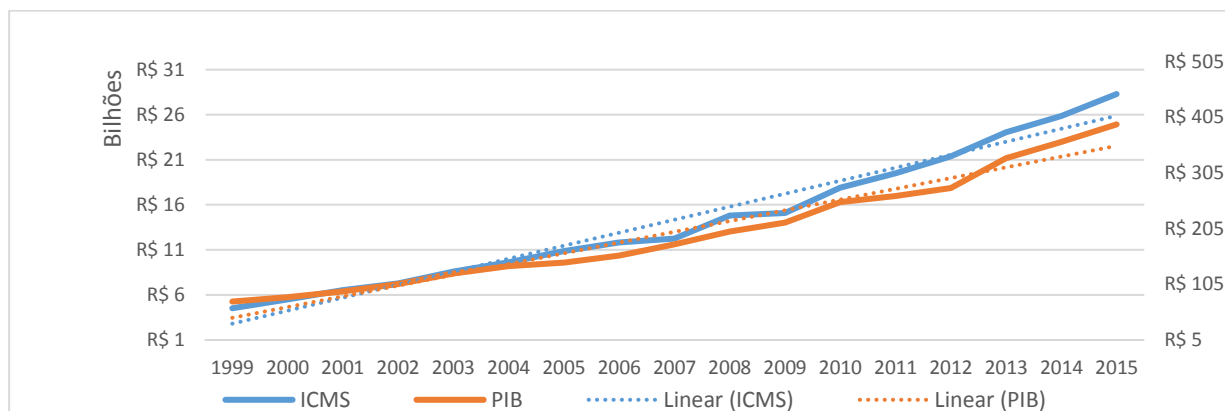
	<i>Coeficiente</i>	<i>Erro Padrão</i>	<i>Razão-t</i>	<i>p-valor</i>	
const	4,29199	0,548483	7,8252	<0,0001	***
log_PIB	1,06362	0,0211775	50,2241	<0,0001	***
Média var. dependente		23,24982	D.P. var. dependente		0,556982
Soma resíduos quadrados		0,029342	E.P. da regressão		0,044228
R-quadrado		0,994089	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

Fonte: elaboração do autor.

Esse fato nos leva a discutir não tão somente o desempenho na arrecadação do tributo em si, mas sim 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 mais que proporcionalmente ao PIB nos últimos anos⁴, como pode ser observado no gráfico 3, abaixo:

⁴ 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), que estão em um intervalo de

Gráfico 3: Produto Interno Bruto e ICMS do Rio Grande do Sul – valores nominais 1999-2015



Fonte: elaboração do autor com dados da SEFAZ-RS e da FEE.

O crescimento do PIB gaúcho depende de fatores externos e internos. Entre os fatores externos, têm-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 entre os fatores internos, destaca-se o desempenho das atividades econômicas localizadas no estado, a pecuária, os serviços e principalmente a indústria e a agricultura.

É fato conhecido que o desempenho do crescimento econômico em nosso estado 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 chaves da economia⁵, gerando efeitos diretos e indiretos (*spillovers*) sobre outros setores e sobre a renda da população como um todo. Tanto a produção como a produtividade dos setores agropecuários estão sujeitas à fortes variações climáticas de um ano para o outro, gerando impactos na produção desses setores o que acaba por gerar impacto direto sobre o PIB em anos de estiagem e conseqüentemente sobre as receitas do estado.

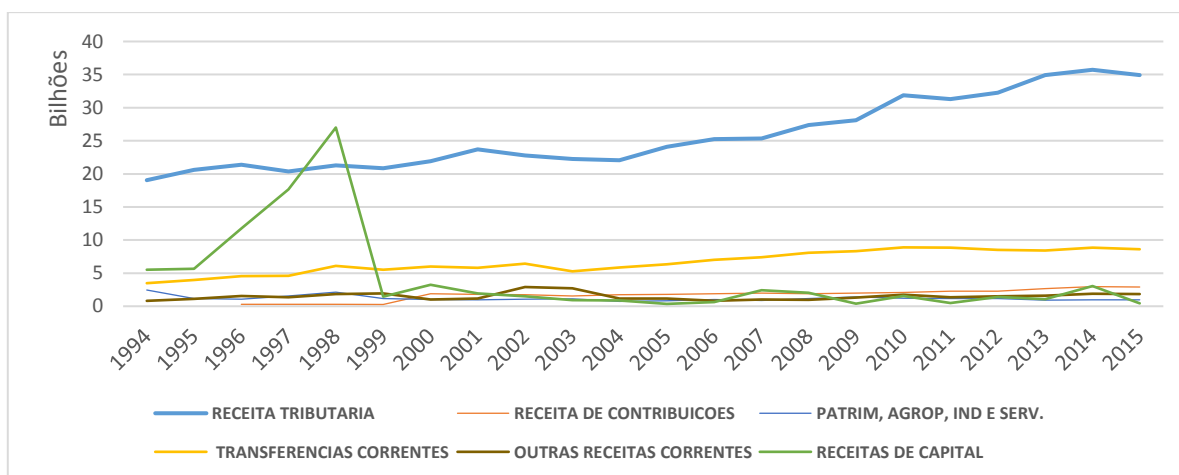
[0.95, 1.25]. MARCEL *et al.* encontrou para o Chile o valor de 1,05. É importante mencionar que o valor da elasticidade deve ser próximo à unidade para que não haja inconsistências intertemporais de longo prazo na economia já que uma alta elasticidade indica que no limite a arrecadação poderia ultrapassar o PIB.

⁵ 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, este setor possui, no RS, fortes ligações com a indústria de transformação, o que de acordo com estudos, se somadas as atividades agroindustriais, esta 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 SEPLAN. Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS - Rumos 2015.

Quanto à indústria de transformação, conforme Marques Jr. e Oliveira (2015), no RS ela apresenta duas características marcantes: primeira, é fortemente dependente do mercado externo (quedas nas exportações prejudicam o produto industrial); e a segunda, em razão da ligação entre as atividades manufatureiras e o setor primário, o desempenho do produto industrial 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.

Gráfico 4 - Receitas reais do RS entre 1994-2015, em R\$ bilhões



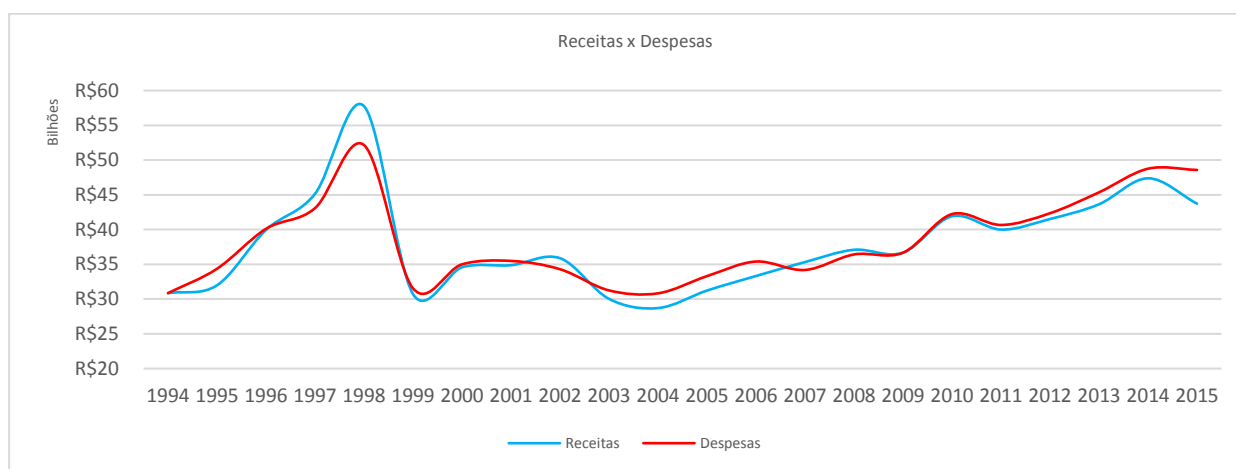
Fonte: elaboração do autor com dados dos cubos BI, SEFAZ-RS.

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 do século, com queda do PIB nacional que se aproxima de 8% em dois anos e 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 pode-se sentir desde meados de 2014.

3. 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 entre 1997-1998 com a venda de patrimônio do governo Brito, como pode ser visto no gráfico abaixo, 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 RS entre 1994-2015, em R\$ bilhões



Fonte: cubos BI, SEFAZ-RS. Nota: receitas e despesas totais exceto intra-orçamentárias.

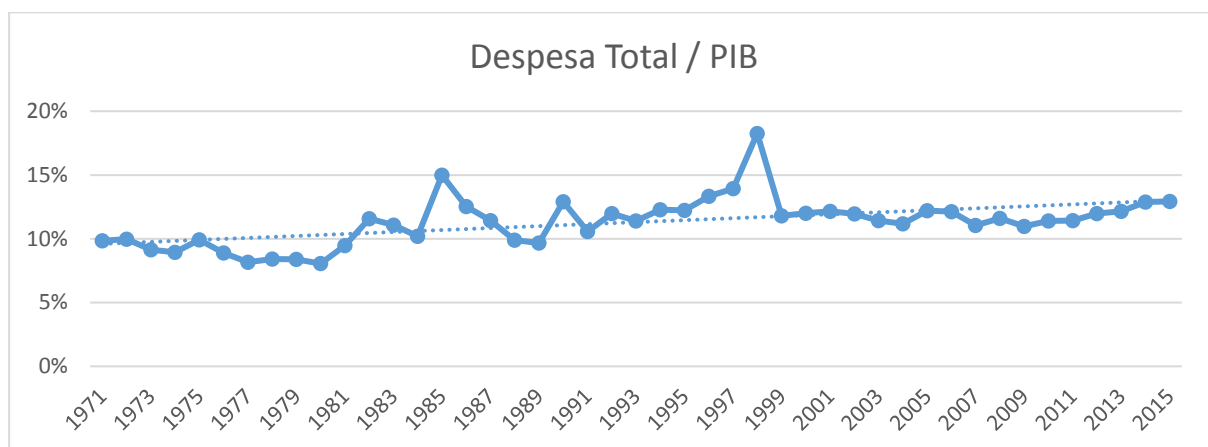
Porém, a partir de 2014 com uma brusca queda de receitas, e a rigidez da despesa, o *gap* entre receitas e despesas se elevou de forma drástica, levando o estado a ter déficits orçamentários na casa de R\$ 5 bilhões em 2015, e com previsão de valor próximo a esse em 2016.

O que se pode notar nesse ínterim é que desde 2004 as despesas totais têm mostrado tendência clara de expansão contínua, e mesmo no período do déficit zero (2007-2010), houve elevação da despesa em termos reais, ainda que nesse período tenha sido essa elevação, abaixo da elevação da receita, o que acabou gerando dois anos de superávit.

Assim como a receita, a despesa total em relação ao PIB estadual mostra um viés de contínua elevação desde 1971, como pode ser visto no gráfico 6 abaixo, passando de 9,85% do PIB no começo da série histórica para 12,96% 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.

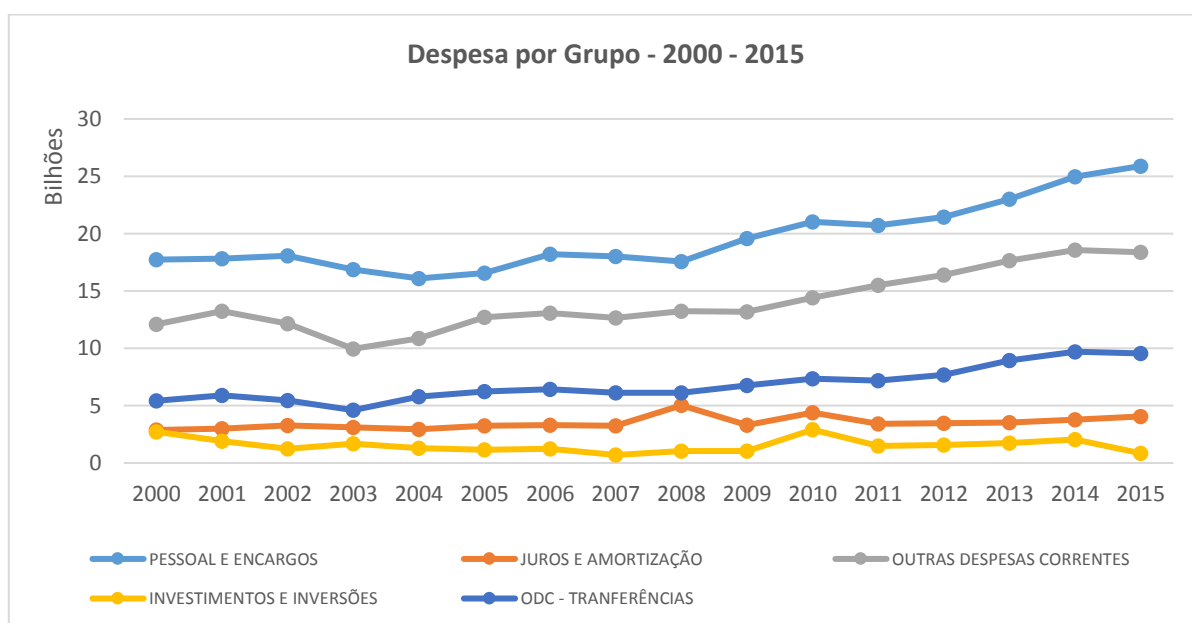
Gráfico 6: Despesa total/PIB - Rio Grande do Sul - 1971-2015



Fonte: elaboração do autor com dados da SEFAZ, FEE, e PLOA 2016. Nota: Valores de 2015 são correntes. 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 em 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 RCL cresceu 48%.

Gráfico 7 – Despesa estadual por grupo 2000-2015, em R\$ bilhões



Fonte: cubos BI, SEFAZ-RS. Pessoal e ODC ajustados em 2009, 2010 e 2011 devido a mudanças na contabilidade.

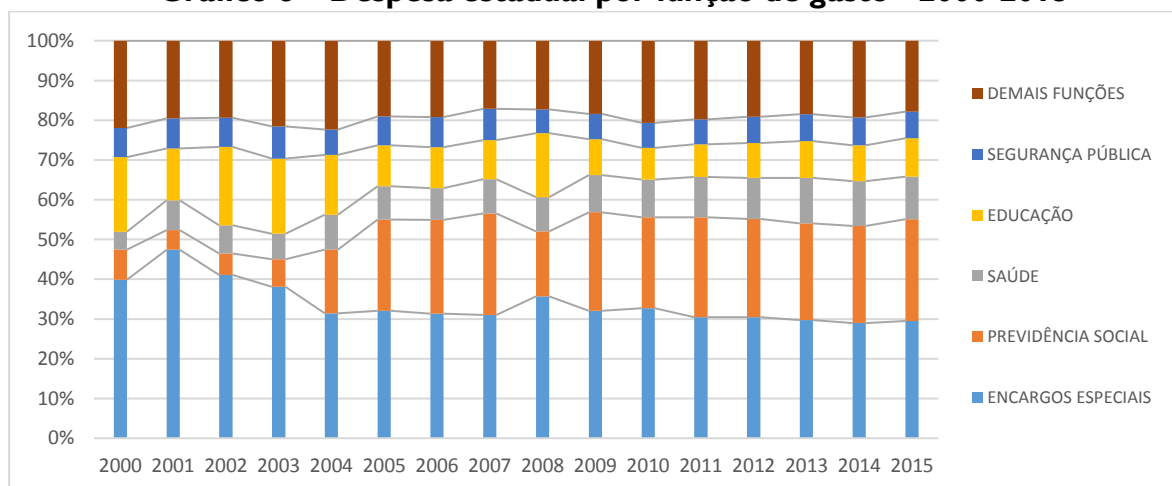
Nota-se que desde 2000, o gasto total com pessoal seguia um comportamento relativamente *flat*, porém, a partir de 2008/2009 o crescimento dessa despesa ficou bastante evidente, com os vários reajustes, elevações de vencimentos, reestruturações de cargos, bem como com as despesas vinculadas e criadas a nível nacional, e que obrigam o Tesouro a elevar esse gasto mesmo que não houvesse previsão orçamentária de receita para isso, como é o caso do piso do magistério.

As Outras Despesas Correntes (ODC) também apresentam crescimento vigoroso a partir de 2003, porém com variação inferior àquela apresentada na despesa de pessoal. Entre 2010 e 2015, em termos nominais, essa despesa cresceu 56%, pouco acima do crescimento da RCL, de 48%, enquanto aquela, como já dito, cresceu 85%.

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 a que mais tem sido abalada, 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.

Em termos de funções do gasto público, a despesa estadual foi dividida conforme o gráfico 8 abaixo. Essa classificação permite avaliar as prioridades governamentais com relação à aplicação de recursos nos diferentes setores e a 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 – Despesa estadual por função de gasto - 2000-2015



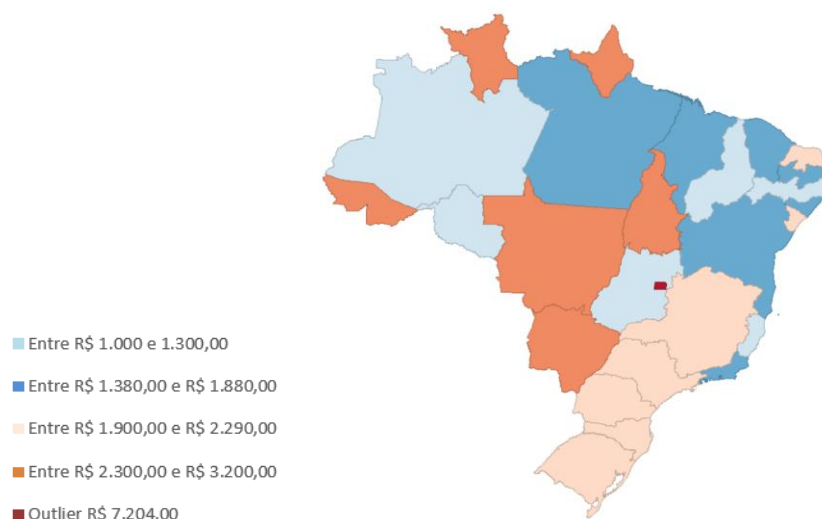
Fonte: cubos BI, SEFAZ-RS.

Como pode ser visto, há uma concentração de gastos em poucas funções. Os destaques são a educação, a segurança, a saúde e a função previdência social, que para o Estado, é a função onde é classificada a previdência dos seus servidores e os encargos especiais, que engloba 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 relacionado 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 piorando 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 tem despesa desse tipo no Brasil. Em termos de dinâmica temporal, poderia se afirmar que as funções “previdência” e “saúde” tem tomado espaço de outras funções como a “educação”.

Se considerarmos a despesa de pessoal como um todo, aí incluído o déficit previdenciário, RS é um dos estados que mais gasta com pessoal, relativamente aos outros estados do Brasil, ficando em 8º lugar nesse ranking, com gasto per capita 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 sua precedência em muitas questões que outros estados abordaram apenas anos mais tarde, como gastos em saúde, educação e segurança.

Gráfico 9 – Mapa com o a despesa de pessoal per capita por estado da federação 2015



Soma-se a isso o processo acelerado de envelhecimento da população gaúcha, que teve seu ápice no bônus demográfico em 2015, e a partir de agora 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 5 anos em relação aos demais servidores públicos.

Pode-se notar pelo gráfico 9 que, o RS junto com os estados do Sul e Sudeste encontram-se na parte superior da distribuição, sendo que acima deles estão apenas o DF, com gasto de pessoal per capita muito acima dos demais estados (possivelmente causado pelo acúmulo das funções atribuíveis aos estados e aos municípios) e os estados que eram territórios federais e os que têm povoamento mais recente.

3.1 A rigidez do gasto

A indexação ou 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 este programa cresça de acordo com alguma regra em geral determinam a perda do mecanismo de gestão pelo administrador público, bem como acaba 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 faça gastos com percentual indexado ao crescimento da RCL de um estado, por exemplo, o gestor fará despesas até que atinja determinado % 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

⁶ Para mais informações ver ZUANAZZI e STAMPE (2014).

feita outrora para agora ser honrada, ou seja, não poderá cortá-la (chamada de despesa continuada). 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 (Almeida, 2015).

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 RPVs. Ademais, 13,0% da Receita Líquida Real (RLR) para o pagamento da dívida intralimite com a União (PLOA, 2016 pg 78).

Outra opção seria 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 (Almeida, 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 garantam a elevação de poupança em períodos de crescimento, com mecanismos que tornem 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, 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 10}.

4. 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)

⁸ Para detalhes, ver Gobetti, 2015.

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 *paper*, 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.

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 fruto 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.

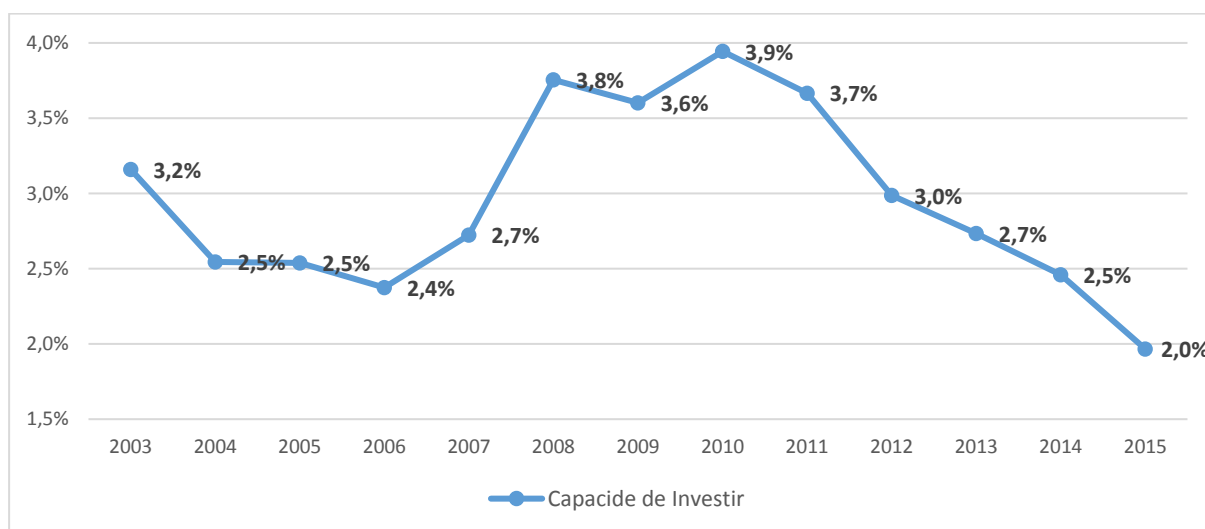
Assim, esse indicador mede o que sobra da arrecadação própria (sem depender do endividamento), após o pagamento das obrigações correntes e para realizar despesas de investimentos e inversões financeiras primárias (aquisição de ativos). Trata-se de uma aproximação do grau de discricionariedade (“margem 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 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 que 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, o indicador mostra uma queda significativa.

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

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 consequentemente o caos financeiro pelo qual passamos atualmente.

Gráfico 10 - Capacidade de Investir com recursos próprios, em % do PIB¹²



Fonte: elaboração do autor com dados da SEFAZ-RS.

No gráfico 10 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 2011, esse indicador caiu para índices abaixo do histórico, chegando em 2015, a atingir o menor nível em 10 anos, 2,0 p.p. do PIB.

Assim, nota-se a necessidade de uma discussão mais aprofundada sobre o tema, para vislumbrarmos a necessidade de aprimoramentos de tal metodologia, e principalmente, estabelecer 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 de ocasião possa manejar seus gastos, de forma a garantir o fluxo financeiro mínimo que cubra as despesas sem causar problemas de caixa.

¹² Poder-se-ia utilizar além do PIB estadual, a RCL ou ainda as receitas primárias para a elaboração desse indicador. 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.

5. 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/impossibilidade em reduzir-se 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 quase sempre 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. Se o contrato social assinado na CF/88 propôs implicitamente expansão continuada do gasto, estaremos como nação sujeitos ao empobrecimento crescente e baixo crescimento da produtividade.

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. 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, entre 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

- ALESINA, A.; R. PEROTTI. Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomics Effects. Staff Papers, International Monetary Fund, V. 44 (june), pp. 210-48. 1997.
- _____, Budget Deficits and Budget Institutions. Fiscal Institutions and Fiscal Performance. Chicago: The University of Chicago Press, 1999.
- ALMEIDA, 2015. <http://interessenacional.com/index.php/edicoes-revista/a-rigidez-do-gasto-publico-problemas-e-solucoes/>
- BANCHARD, O. Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators. OCDE Working Paper. N°. 79, 1990.
- BLANCHARD, Olivier. A Restrição Orçamentária do Governo. In: Macroeconomia: teoria e política econômica. Rio de Janeiro : Campus, 1999, p. 547-55.
- BANCHARD, O.; R. PERROTI. An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output. NBER Working Paper. N°. 7269, 1999.
- BARRO, R. On the Determination of Public Debt. Journal of Political Economy, v. 87 (October) pp. 940-71, 1979.
- BRAATZ, J. 2016. <http://zh.clicrbs.com.br/rs/opiniao/noticia/2016/02/jaco-braatz-crise-e-oportunidade-as-novas-lrfs-estaduais-4982777.html#>
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento: instruções para elaboração da proposta orçamentária da União para 2005. Brasília, 2004.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. A dinâmica da dívida pública e o caso brasileiro. In: Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2001, p. 215-40.
- GOBETTI, 2014. REGRAS FISCAIS NO BRASIL E NA EUROPA: UM ESTUDO COMPARATIVO E PROPOSITIVO. | http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2018_web.pdf
- HAGEMANN, R. The Structural Budget Balance: The IMF's Methodology. IMF Working Paper. WP/99/95, 1999.
- MARCEL M.; M. TOKMAN; R. VALDÉS; P. BENAVIDES. Structural Budget Balance: Methodology and Estimation for the Chilean Central Government 1987 2001. Estudios de Finanzas Públicas. N°. 1, 2002.
- MACIEL, 2015. Capacidade de investir com recursos próprios dos estados. <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2015/12/07/capacidade-de-investir-com-recursos-proprios-dos-estados/>
- ROCHA, Alexandre A.; DIAS, Fernando A. C. "Marcos do Processo de Ajuste do Setor Público Brasileiro". Senatus. Brasília : Senado Federal, 6(1):66-71, mai. 2008.[1]
- ROCHA, Fabiana. Déficit público e a sustentabilidade da política fiscal: teoria e aplicações. In: Biderman, Ciro; Arvate, Paulo (Orgs.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro : Campus, 2005, p. 493-507.
- ZUANAZZI, Pedro Tonon; STAMPE, Marianne Zwilling. A transição demográfica no RS e seus impactos econômicos. In: PICHLER, Walter Arno (org) et al. Panorama Socioeconômico e perspectivas para a economia gaúcha. FEE, Porto Alegre, 2014, p. 341-362.