

Perspectivas para as finanças públicas do RS no período de 2019 a 2025

Guilherme Petry, Jacó Braatz e Paolo Martinez

TEXTOS PARA DISCUSSÃO TE/RS N° 10

Maio/2018

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.

Introdução

A sustentabilidade fiscal é condição necessária para o desenvolvimento de uma sociedade. Ao perder a capacidade de financiar serviços básicos, como a segurança pública, a saúde e a educação, por exemplo, o Estado deixa de garantir o ambiente para que as pessoas vivam vidas plenas e a economia se desenvolva.

Os anos recentes são marcados pela pior crise fiscal em nível estadual das últimas décadas no Rio Grande do Sul. A conjunção de uma estrutura fiscal historicamente deficitária, com um cenário econômico especialmente adverso e a continuidade do crescimento das despesas correntes resulta em uma situação delicada para os próximos anos. Soluções fiscais complexas precisarão ser encontradas para sustentar qualquer projeto de desenvolvimento e para que os serviços, mesmo os mais essenciais, continuem a ser prestados.

Nesse texto, são analisadas as perspectivas para as finanças públicas no período 2019-2025 explorando diferentes cenários. No cenário base, considera-se que nenhuma ação é tomada; no primeiro cenário alternativo, as alíquotas do ICMS seriam mantidas no patamar atual; e, no segundo cenário alternativo, além da manutenção das alíquotas atuais do ICMS, o pagamento da dívida com a União seria nos moldes do previsto no Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Todos os cenários são projetados para as conjunturas econômicas pessimista, realista e otimista.

A ferramenta utilizada para as projeções apresentadas é um modelo econométrico de consistência, que considera em suas equações os determinantes exógenos que afetam as receitas e as despesas do estado. Assim, na parte da receita, equações derivadas de modelos estatísticos respondem à variação de cenários prospectivos no PIB, inflação, câmbio e juros, e na despesa, equações matemáticas sintetizam as vinculações do gasto público, bem como a rigidez da despesa apresentada nos elementos de pessoal e custeio básico, por exemplo.

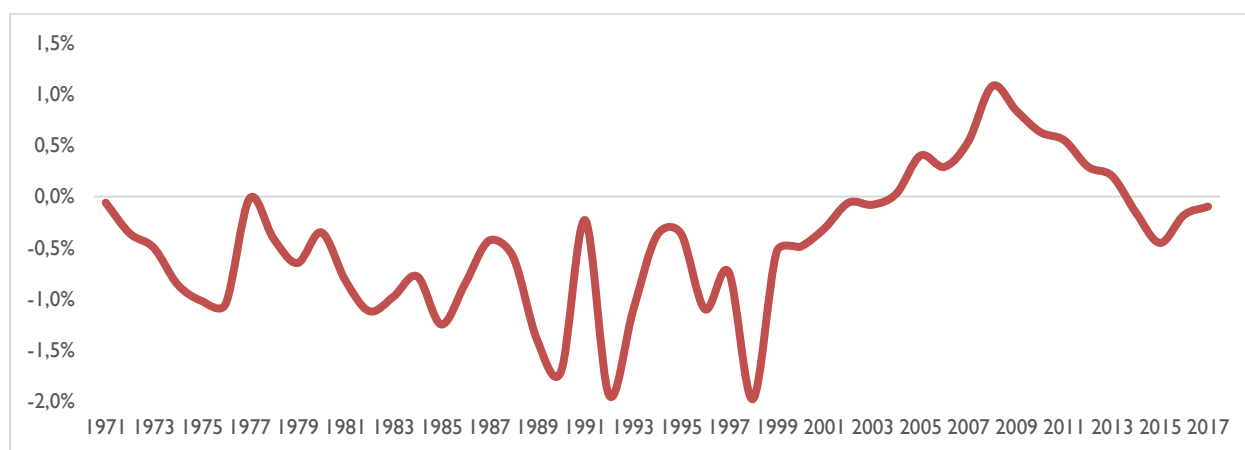
Além dessa breve introdução, este trabalho está dividido em mais cinco partes. No item 2, é analisado o histórico de resultados fiscais obtidos pelo estado e demonstrada a importância da crise atual. No item 3, é explorada a rigidez da despesa e a consequente complexidade em se fazer ajuste de curto prazo. O item 4 apresenta as perspectivas para os próximos anos, abordando rapidamente algumas medidas vislumbradas e já publicadas no âmbito do RRF. A última parte traz as considerações finais.

I. Histórico dos resultados fiscais do RS: porque a crise atual é especial?

Analisar adequadamente perspectivas futuras e buscar alternativas no âmbito fiscal requer alguma investigação sobre o caminho percorrido até a crise atual. O desequilíbrio estrutural das contas públicas estaduais tem sido bastante discutido e explorado nos anos recentes, especialmente quando as fontes de financiamento conhecidas não foram suficientes para cobrir os recorrentes déficits, resultando em atrasos no cumprimento das obrigações mais básicas.

O Gráfico I mostra a série histórica de resultados primários em relação ao PIB gaúcho nos últimos 46 anos. A natureza deficitária da estrutura fiscal fica evidente, considerando que a relação é negativa em grande parte dos anos analisados.

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



Fonte: SEFAZ RS e PLOA 2017.

O ano de 2001 é marcado pela implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) e dá início a um período de recuperação que cessa em 2008, quando os resultados voltam a decrescer até se tornarem negativos em 2014. Os anos em que os resultados são positivos e crescentes são especialmente marcados pelo chamado “boom das commodities”, que impulsionou a economia brasileira e latino-americana. Cabe ressaltar que essa trajetória não difere significativamente do conjunto dos estados brasileiros, ou seja, não é exclusiva do RS¹.

¹ A série histórica dos resultados primários do conjunto dos estados pode ser acessada em Braatz (2017).

O financiamento dos déficits anuais sempre passou por algum tipo de engenharia financeira. A inflação galopante das décadas de 80 e 90, que teve fim a partir do Plano Real, a alienação de patrimônio, a utilização do caixa único e dos depósitos judiciais, as antecipações de receitas e outras medidas de obtenção de receitas extraordinárias, como a recente venda da folha ao Banrisul, são exemplos de instrumentos utilizados. Em determinados períodos, quando tais alternativas não foram suficientes, os déficits foram financiados com atrasos nos pagamentos de fornecedores e mesmo de salários de servidores.

Além do Plano Real, que pôs fim às receitas inflacionárias, importa ressaltar três eventos que ainda impactam a situação fiscal nos anos recentes. O primeiro é a desoneração das exportações via Lei Kandir², que afetou as finanças públicas estaduais de modo significativo. O segundo é a renegociação das dívidas estaduais com a União, que gerou um passivo anual com vinculação de 13% da Receita Líquida Real (RLR)³, e uma dívida que hoje chega a mais de R\$ 70 bilhões. E o terceiro é a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1998 a 2006, e foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) a partir de 2007⁴.

Mas o desequilíbrio estrutural explica apenas parte da crise fiscal atual no estado. Dois outros fatores conjugados são decisivos para tornar as perspectivas futuras bastante delicadas em termos de finanças públicas: a grave crise econômica nacional (a partir do segundo semestre de 2014), que limita o crescimento das receitas, e a continuidade do crescimento das despesas no mesmo período.

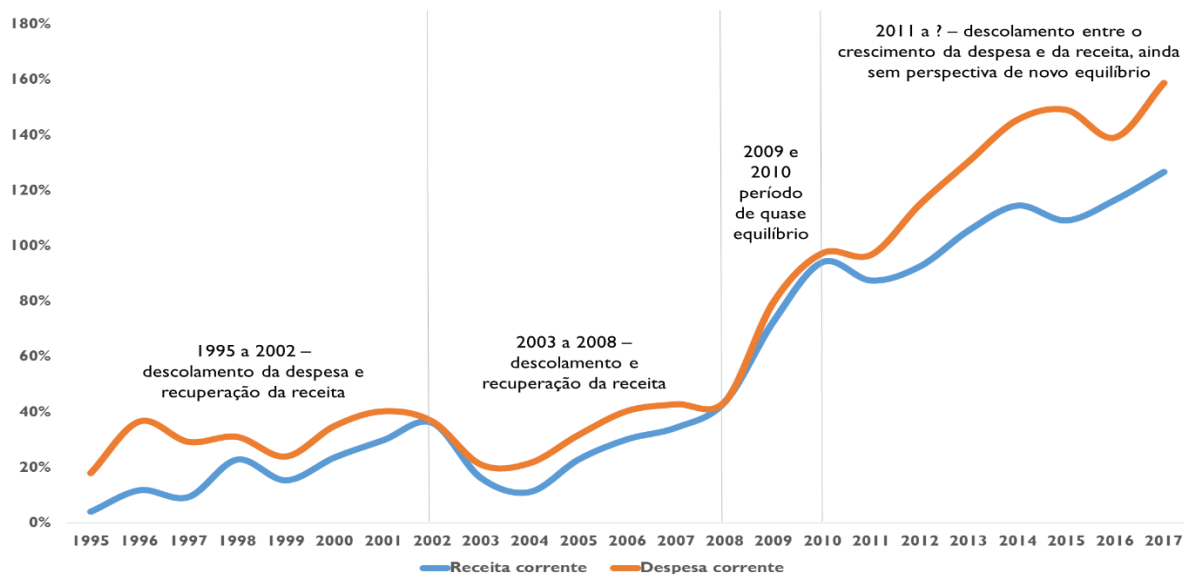
O Gráfico 2 apresenta a variação percentual acumulada das receitas e despesas correntes, em termos reais, no período de 1994 a 2017. No ponto de partida da análise, ano de 1994, as receitas e despesas correntes se equivaleram em valores absolutos.

² 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. De acordo com o Demonstrativo das Desonerações Fiscais da Receita Estadual do RS (2017), de 1996 a 2016, essa legislação gerou uma perda líquida de receita de ICMS de cerca de R\$ 50 bilhões para o estado.

³ 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. A Lei Complementar 148/2014 alterou esse indexador da dívida.

⁴ De 2007, ano da criação do Fundeb, a 2017, o governo do RS perdeu para os municípios gaúchos cerca de R\$ 9,9 bilhões (valores atualizados pelo IGP-DI a preços de dezembro de 2017) das suas receitas tributárias. Como as matrículas de alunos na rede pública estadual estão caindo nos últimos anos, a tendência é aumentar ainda mais essa perda do Fundeb.

Gráfico 2 – Variação acumulada das receitas e despesas correntes – valores reais de 2017



Fonte: elaboração própria, com dados da SEFAZ-RS.

A análise das linhas permite observar alguns ciclos, que começam com um descolamento e terminam em ajuste, ou seja, o momento em que as receitas e as despesas correntes se igualam. Pode-se verificar um primeiro ciclo de oito anos, que começa em 1995 com um descolamento do lado da despesa e termina em 2002; um segundo ciclo, de 2002 a 2008, que começa com descolamento pelo lado da receita; um terceiro período entre 2008 e 2010, em que tanto receitas quanto despesas apresentam crescimento acelerado; e o ciclo atual.

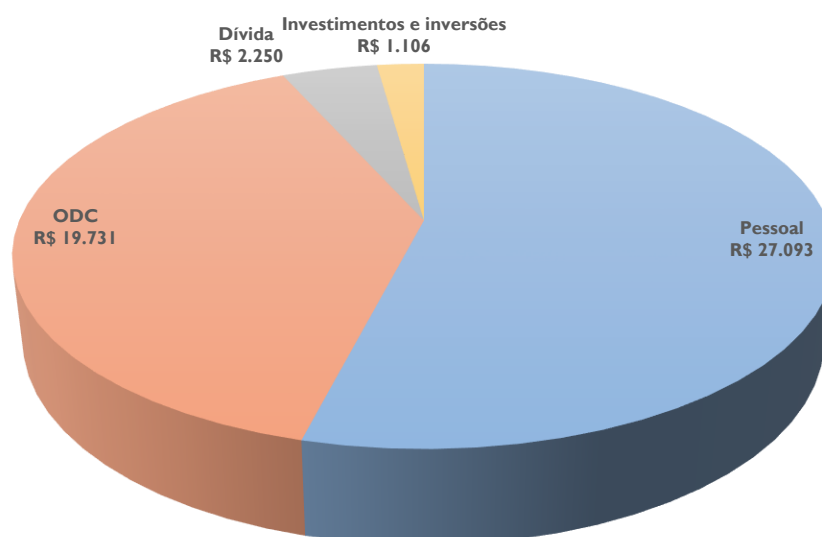
Entre 2010 e 2017, pode-se observar duas quedas de patamar da receita, em 2011 e 2015, e um crescimento contínuo das despesas correntes. O ano de 2016 é exceção no período, já que a inflação excepcionalmente alta conteve a variação das despesas em termos reais. Logo na sequência, há a queda do índice de preços e a despesa corrente retoma variação real maior do que a da receita.

Ao contrário de períodos anteriores, em que um descolamento entre receitas e despesas correntes apresenta um ápice seguido de um período de ajuste, igualando temporariamente os patamares, a análise do período recente mostra que a receita teve quedas de patamar e a despesa continuou crescente. Em síntese, num cenário de crise econômica a despesa manteve crescimento acelerado, resultando no ciclo mais longo e com maior diferença de patamar entre receitas e despesas correntes das últimas duas décadas.

2. Rigidez das despesas

Se por um lado as receitas apresentam forte correlação com o desempenho da economia gaúcha⁵, por outro a estrutura das despesas estaduais é bastante rígida, fazendo com que ajustes tendam a ser processos de médio prazo. O Gráfico 3, que mostra a estrutura de despesas do estado por grupo, exhibe o investimento já bastante deprimido (2% do total das despesas) e a parcela significativa das despesas de pessoal (54% do total das despesas).

Gráfico 3 – Distribuição da despesa total em 2017 – em R\$ mil – valores nominais

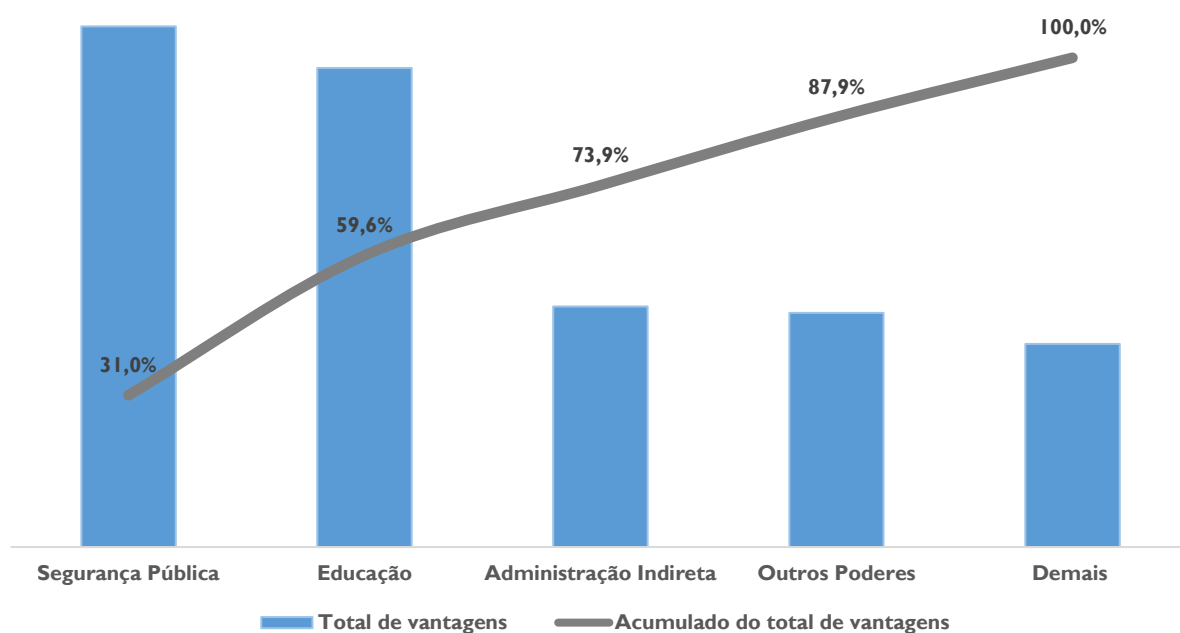


Fonte: elaboração própria, com dados da SEFAZ-RS.

Despesas de pessoal são naturalmente rígidas no curto prazo, mas uma breve análise da distribuição desse item pelas categorias de servidores indica que uma eventual tentativa de ajuste nessas despesas, em cenário de baixa inflação, pode ser complexa mesmo no médio prazo. O Gráfico 4, abaixo, mostra que 59,6% das despesas de pessoal são concentradas nas categorias da segurança pública e da educação, sendo em sua maioria para servidores inativos e pensionistas.

⁵ A elasticidade ICMS-PIB para o RS é $\epsilon = 1,0636$. Ver em Braatz (2017). 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.

Gráfico 4 – Categorias da folha de pagamento e participação no total de vantagens em 2017



Fonte: Fonte: elaboração própria, com dados da SEFAZ-RS.

Nota: As vinte e sete autarquias e fundações (FASE, DETRAN, IPERGS, DAER, entre outras) correspondem a 14,3% do total das despesas; os outros poderes e órgãos autônomos (Poder Judiciário, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, Ministério Público e Defensoria Pública) respondem por 14%; e os demais órgãos da administração direta do poder executivo (Secretarias da Saúde, Fazenda, Justiça, Desenvolvimento Rural, entre outras) correspondem a 12% do total.

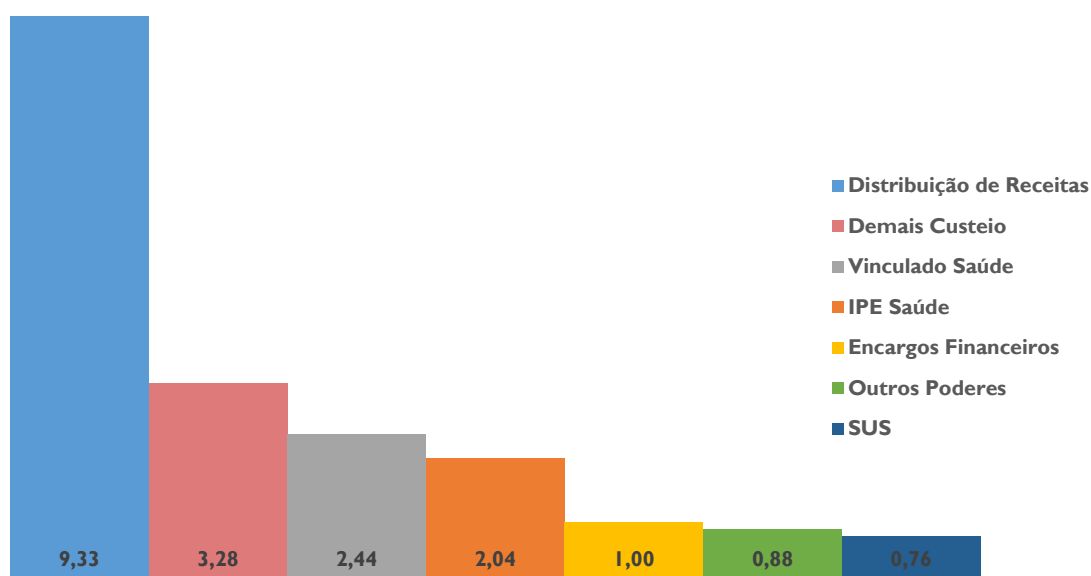
O grupo das Outras Despesas Correntes - ODC (despesas correntes que não pertencem ao grupo de pessoal) é alvo de grande parte das teses sobre ajustes, já que contém os gastos com a manutenção da máquina pública. A análise das despesas desse grupo nos permite entender porque soluções de contingenciamento, como congelamento de contratos, limitação de diárias e gastos com publicidade têm importância apenas marginal no processo de ajuste das contas no estado, conforme mostra o Gráfico 5.

Do total das outras despesas correntes, 46% são distribuições de receitas aos municípios determinadas pela Constituição Federal⁶, 12% são despesas com saúde vinculadas à receita (essas despesas aumentam obrigatoriamente com o aumento da receita), 10% são despesas do IPE-Saúde custeadas com contribuições específicas dos servidores, 5% são encargos

⁶ Quota-parte municipal do ICMS, IPVA e IPI.

financeiros (como os cobrados pela utilização dos depósitos judiciais), 4% são despesas de outros poderes e órgãos autônomos e 4% são despesas do SUS feitas com recursos federais.

Gráfico 5 – Outras despesas correntes em 2017– em bilhões de R\$ – valores nominais



Fonte: elaboração própria, com dados da SEFAZ-RS.

A manutenção da máquina no sentido estrito, sob a gerência do poder executivo, equivale apenas a 17% das outras despesas correntes. Considerado o total das despesas, pode-se verificar que 7% é o percentual gasto com manutenção de escolas, merenda escolar, presídios, contratos, combustível das viaturas entre outros. Fica evidente que, embora as medidas usuais de contenção do gasto possam ser válidas, e haja espaço para aumento da produtividade desse gasto (entregar melhores serviços com o mesmo recurso), o impacto dessas medidas é reduzido em termos fiscais.

3. Perspectivas

Nesta seção, são analisadas as perspectivas para as finanças públicas no período 2019-2025 explorando diferentes cenários. O **cenário base** parte da premissa de que nenhuma ação adicional será tomada, ou seja, as receitas responderão à variação de cenários prospectivos de PIB, inflação, câmbio e juros, e as despesas variarão unicamente de acordo com as vinculações do gasto público e a rigidez apresentada. A ferramenta utilizada para as projeções é um modelo econométrico de consistência desenvolvido pelo Tesouro do Estado do RS⁷.

Para objetivar a análise, o indicador utilizado é o resultado orçamentário, que corresponde à diferença entre receitas e despesas totais acumuladas a cada ano. Resultados orçamentários negativos geram necessidade de financiamento, a ser suprida por ações como as já citadas. O Gráfico 6 traz as projeções para o cenário base em três diferentes conjunturas econômicas. Os parâmetros são apresentados na Tabela I.

Tabela I – Parâmetros utilizados na construção dos cenários⁸

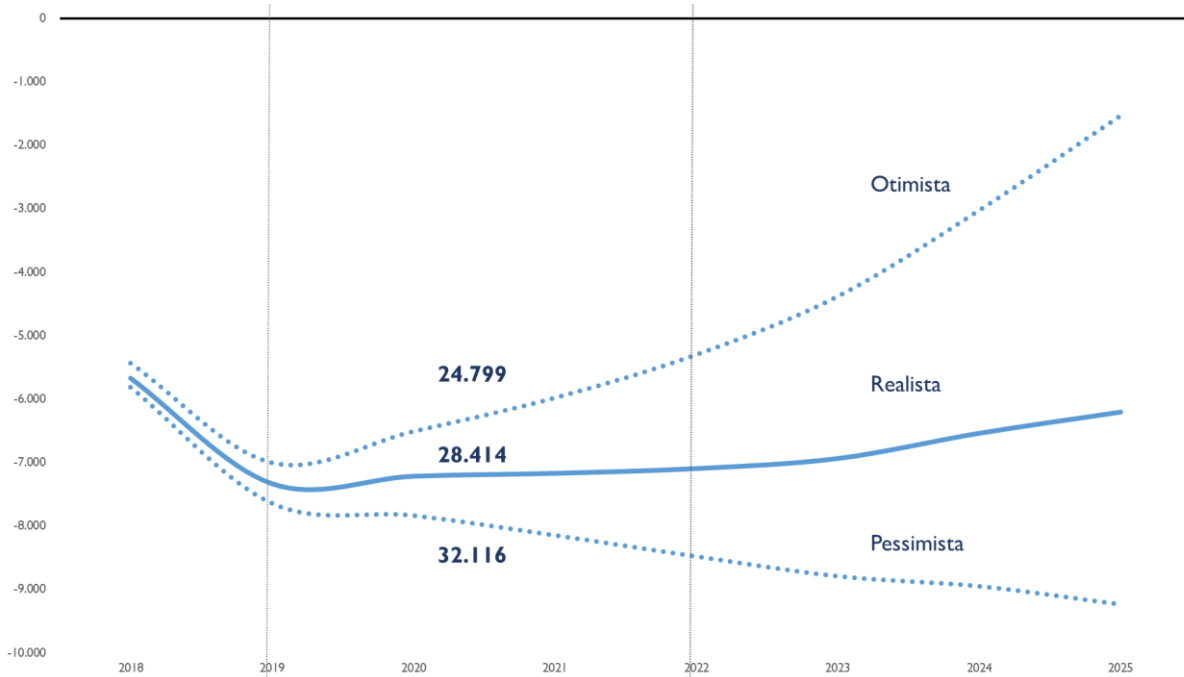
<i>Cenário</i>	<i>PIB nacional</i>	<i>Inflação</i>
Realista	3% a.a.	5% a.a.
Otimista	5% a.a.	7% a.a.
Pessimista	1% a.a.	3% a.a.

Como é possível observar no gráfico 6, abaixo, no panorama realista, que considera a retomada do crescimento econômico a 3% a.a., a necessidade de financiamento chegaria a R\$ 28,414 bilhões entre 2019 e 2022. Mesmo considerando a conjuntura mais otimista, que prevê desempenho econômico extremamente favorável de 5% a.a., a necessidade de financiamento alcançaria R\$ 24,799 bilhões no mesmo período.

⁷ Tesouro do Estado (2017).

⁸ O modelo utiliza 4 variáveis exógenas. Na elaboração dos cenários apresentados neste trabalho, apenas o PIB e a inflação foram alterados; o câmbio e a taxa de juros foram mantidos constantes em todos os cenários. Os valores projetados de câmbio foram: 2019 – R\$ 3,49; 2020 e 2021 – R\$ 3,46; 2022 – R\$ 3,62; 2023 – R\$ 3,79; 2024 – R\$ 3,85 e 2025 – R\$ 3,92. Os valores projetados de taxa de juros foram: 2019 e 2020 – 8% a.a. e 2021 a 2025 – 7% a.a.

Gráfico 6 – Projeções do cenário base – 2018 a 2025 – valores nominais em R\$ milhões

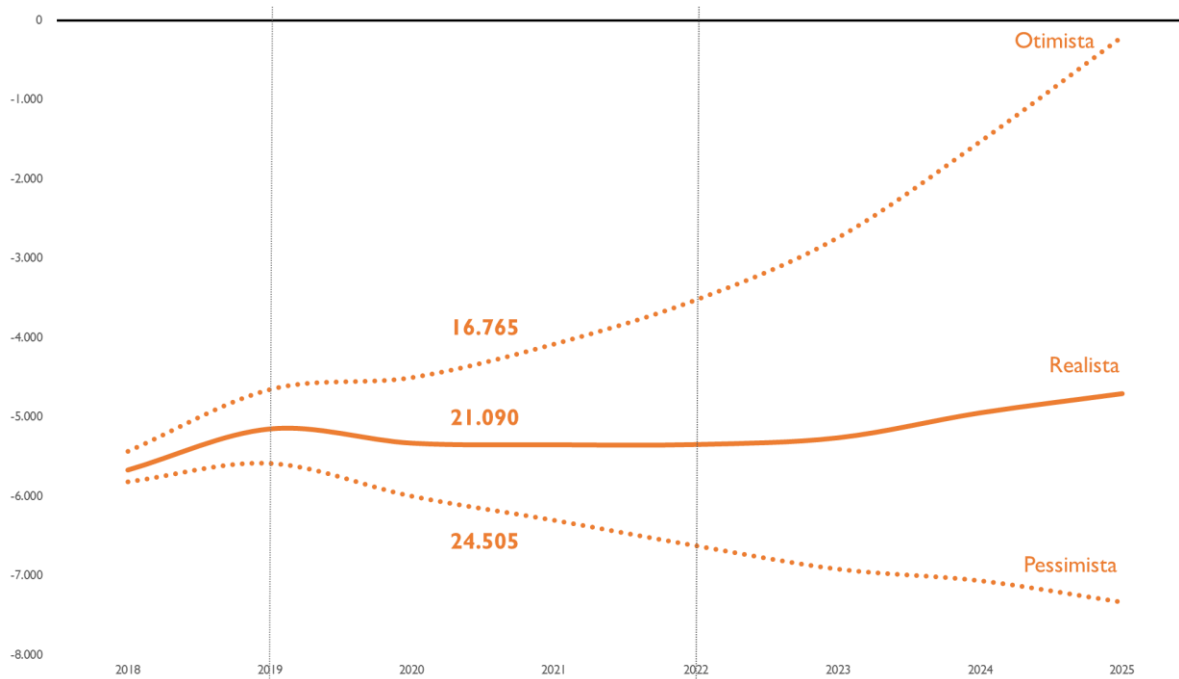


Fonte: elaboração própria, com dados da SEFAZ-RS.

Nesse cenário base, independentemente da retomada do crescimento econômico, a situação fiscal do estado seria ainda mais desfavorável que a atual. Cabe lembrar que a projeção supõe o pagamento integral da dívida com a União e a queda da alíquota atual do ICMS, conforme previsto em lei. Pode-se afirmar com boa margem de certeza que, em não adotando medidas extraordinárias, a condição financeira inviabilizará qualquer projeto de desenvolvimento e mesmo as obrigações mais básicas serão descumpridas.

O **segundo cenário** se diferencia do anterior com uma medida adicional do lado da receita: a manutenção das atuais alíquotas do ICMS. A prospecção nesses termos se justifica por ser essa talvez a única ação conhecida de grande impacto e de curto prazo que depende apenas de deliberação no âmbito estadual. A receita prevista é adicionada ao cenário base, e a despesa varia de acordo com as vinculações dessa receita. O Gráfico 7 mostra a evolução do resultado orçamentário para esse cenário base acrescido do ICMS.

Gráfico 7 – Projeções do cenário base com manutenção das alíquotas do ICMS – 2018 a 2025 – valores nominais em R\$ milhões



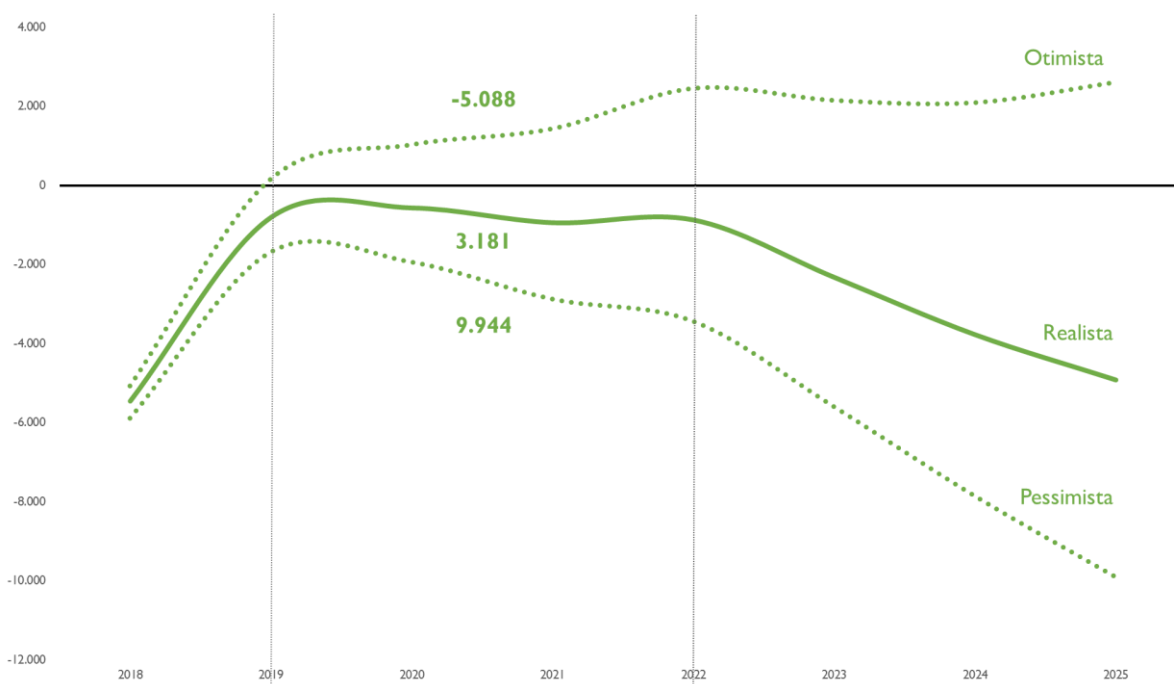
Fonte: elaboração própria, com dados da SEFAZ-RS.

A análise do gráfico mostra que essa ação isolada, embora tenha grande impacto, não é suficiente para garantir uma condição administrável em termos de finanças para os próximos anos. Nesse cenário, a necessidade de financiamento na conjuntura realista chega a R\$ 21.090 bilhões entre 2019 e 2022 e, mesmo na mais otimista, chega a R\$ 16.765 bilhões.

O **terceiro cenário**, além da manutenção da alíquota do ICMS, leva em conta as condições do não pagamento da dívida com a União nos moldes do previsto no RRF⁹. As demais ações e condições do RRF, como medidas extraordinárias pelo lado da receita, como privatizações e pelo lado da despesa, como encerramento de atividades de fundações e outros órgãos públicos, não são incluídas na análise desse cenário. O Gráfico 8, abaixo, ilustra essas projeções.

⁹ O cenário prevê a assinatura do RRF em 2018 e a implementação do não pagamento das parcelas da dívida pública (juros e amortização) a partir de janeiro de 2019.

Gráfico 8 – Projeções do cenário base com manutenção das alíquotas do ICMS e dívida conforme o RRF – 2018 a 2025 – valores nominais em R\$ milhões



Fonte: elaboração própria, com dados da SEFAZ-RS.

Nessas condições, há uma probabilidade significativa de se chegar a uma situação fiscal administrável nos próximos quatro anos. Uma projeção de desempenho econômico realista leva a uma estimativa de déficit acumulado de R\$ 3.181 bilhões no período, o que pode ser financiado com as medidas usuais. No caso improvável da conjuntura otimista se realizar, o estado apresentaria superávit já a partir de 2019.

A atenção nesse cenário se volta para os anos seguintes, a partir de 2023, quando o estado voltaria gradualmente a pagar a dívida com a União. Naquele período, em uma condição econômica realista, o déficit acumulado voltaria a crescer e, ao final do período projetado, a situação fiscal seria insustentável.

Fica evidente que ações complexas e de grande impacto no curto, médio e longo prazos precisam ser tomadas. O único cenário que se mostra administrável no curto prazo contém duas medidas (manutenção das alíquotas do ICMS e suspensão dos pagamentos da dívida com a União) que impactam positivamente o resultado orçamentário em aproximadamente R\$ 25 bilhões em quatro anos.

No médio prazo, com o retorno gradual dos pagamentos da dívida com a União, e independentemente do grau de retomada da economia, nenhum dos cenários simulados aponta resultados fiscais possíveis de serem financiados sem descumprimento das obrigações mais básicas. A Tabela 2, extraída do portal da Secretaria do Tesouro Nacional, apresenta as medidas vislumbradas no âmbito das negociações para adesão ao RRF. Foram excluídas as medidas de mero financiamento, ou seja, aquelas em que o ingresso de recursos ou redução de despesas é pontual, não impactando de forma perene o resultado.

Tabela 2 – Medidas constantes no plano do RS do Regime de Recuperação Fiscal que alteram de forma permanente as despesas ou receitas

<i>Medida</i>	<i>Impacto</i>	
	<i>2018 a 2024</i>	<i>Âmbito de</i>
	<i>Resultado líquido</i>	<i>deliberação</i>
	<i>em R\$ bilhões</i>	
Incremento nas transferências da União da Lei Kandir	29,2	Federal
Suspensão do pagamento da dívida	12,5	Federal
Manutenção das alíquotas de ICMS a partir de 2019	11,6	Estadual
Reversão das perdas com o FUNDEB	11,5	Federal
Desvinculação Receitas do Estado DRE	1,8	Estadual
Revisão estrutura administrativa - Extinção Fundações	1,3	Estadual
Estoque e fluxo de valores do COMPREV	1,2	Federal
Redução de incentivos de natureza tributária	1,0	Estadual
Programa de Qualidade do Gasto	0,9	Estadual
Revisão desonerações IPVA - desconto Bom Motorista e alteração isenção	0,7	Estadual

Fonte: elaboração própria, com dados da SEFAZ-RS.

A tabela mostra a descrição, o impacto estimado e o âmbito de deliberação necessário para que cada uma das medidas seja tomada¹⁰. Das quatro ações de grande impacto,

¹⁰ As notas técnicas que detalham as medidas podem ser acessadas em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/rrf>

apenas a manutenção das alíquotas do ICMS pode ser deliberada no âmbito estadual. As demais medidas dependem de articulação na esfera federal.

Certamente outras alternativas poderão ser encontradas. Porém, da avaliação das perspectivas e da análise das medidas apresentadas, algumas conclusões podem ser tomadas como fato:

1 – O estado precisa encontrar, dentre as alternativas já vislumbradas e/ ou outras, uma forma de financiar aproximadamente R\$ 28 bilhões no curto prazo. Já em 2019, o déficit orçamentário projetado no cenário base, na conjuntura realista, é de aproximadamente R\$ 7 bilhões;

2 – No terceiro cenário, único dentre os explorados neste texto que apresenta condição fiscal administrável nos próximos quatro anos, o problema é deslocado para o médio prazo. A partir do retorno dos pagamentos da dívida à União a situação começa a se tornar insustentável novamente, exceto no caso improvável de haver um desempenho econômico excepcional nos próximos sete anos. Cabe ressaltar que no cenário realista, que prevê crescimento do PIB de 3% a.a. durante todo o período, o déficit projetado em 2025 é próximo a R\$ 5 bilhões;

3 – Pode-se afirmar que o estado dependerá fundamentalmente de deliberações no âmbito federal para vislumbrar o retorno a uma condição fiscal favorável.

4. Considerações finais

A crise financeira do setor público gaúcho em nível estadual é a mais grave das últimas décadas. A conjunção de uma estrutura fiscal historicamente deficitária, com a manutenção do aumento real das despesas correntes em um período de grave crise econômica coloca o estado em uma situação delicada para os próximos anos.

Para viabilizar qualquer projeto de desenvolvimento, ou simplesmente para poder manter os serviços mais básicos, governo, poderes, instituições e os segmentos da sociedade terão que encontrar soluções fiscais complexas no curto prazo. Conforme demonstrado, uma possível recuperação do crescimento econômico, mesmo que em níveis jamais vistos, será insuficiente para que as finanças públicas sejam administráveis, pelo menos nos próximos oito anos.

As tradicionais medidas de contingenciamento têm importância meramente marginal nesse cenário. As alternativas conhecidas de financiamentos dos déficits continuarão sendo fundamentais, mas não serão suficientes. A margem para redução de gastos via reestruturações administrativas, preservadas as áreas da educação, saúde e segurança pública, é pouco significativa mesmo no médio prazo.

Entretanto, apesar de as soluções não serem simples ou plenamente conhecidas, não significa que elas não existam. As projeções demonstradas neste trabalho apontam um cenário em que a necessidade de financiamento pode ser administrada nos próximos quatro anos. A manutenção das atuais alíquotas do ICMS e a suspensão dos pagamentos da dívida com a União são as alternativas disponíveis no curto prazo.

Em qualquer cenário, será necessário encontrar novas soluções de médio prazo, e a atuação no âmbito federal será fundamental para que o estado volte a ter uma situação fiscal sustentável.

Referências

BRAATZ, J. O que explica a deterioração recente das finanças públicas do RS e quais são as perspectivas?. **Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, v. 45, n. 1, p. 109-122, 2017.** Acessar <https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/3923/3904>

Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul. **Modelo Fiscal de Médio Prazo para o Rio Grande do Sul.** Texto não publicado. 2017.

Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul. **Relatório da Dívida Pública.** 2018.

Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul. **Relatório Mensal de Despesa de Pessoal.** 2018.