

CRISE FISCAL NO RIO GRANDE DO SUL: UMA INVESTIGAÇÃO DOS DETERMINANTES DA DÍVIDA PÚBLICA ESTADUAL NO PERÍODO RECENTE

FISCAL CRISIS IN RIO GRANDE DO SUL: AN INVESTIGATION OF THE DETERMINANTS OF STATE PUBLIC DEBT IN THE RECENT PERIOD

Thales de Oliveira Costa Viegas¹

Carlos Gilbert Conte Filho²

Vinícius Spirandelli Carvalho³

Recebido em: 24/09/2018

Aceito em: 06/08/2020

thales.viegas@ufsm.br

Resumo: O objetivo deste trabalho foi analisar os principais fatores influenciadores da dívida pública do estado do Rio Grande do Sul no período recente. O método adotado de revisão bibliográfica se baseou na análise da literatura especializada e dos dados disponíveis. Os resultados apontam que, a despeito das mudanças recentes no arcabouço legal da gestão pública, o antigo desafio fiscal dos entes subnacionais não foi solucionado. O baixo crescimento econômico, associado à maior expansão dos gastos públicos, têm afetado a magnitude e as características da dívida pública estadual. As mudanças institucionais sugeridas para equacionar o problemático endividamento gaúcho envolvem reformas tributária e previdenciária e a mudança do paradigma de estimação do endividamento, favorecendo a manutenção dos níveis de investimentos e de atividade econômica

Palavras-chave: Finanças estaduais, crise fiscal, dívida pública, Rio Grande do Sul.

Abstract: This work aimed to analyze the main factors influencing the public debt of the state of Rio Grande do Sul in the recent period. The adopted method of bibliographic review was based on the analysis of specialized literature and available data. The results showed that, despite recent changes in the legal framework of public management, the old fiscal challenge of subnational entities has not been solved. Low economic growth, associated with the greater expansion of public spending, has affected the magnitude and characteristics of the state public debt. The institutional changes suggested to address the problematic Rio Grande do Sul indebtedness involve tax and social security reforms and a change in the debt estimation paradigm, favoring the maintenance of investment and economic activity levels.

Keywords: State Finances, Fiscal Crisis, Public Debt, Rio Grande do Sul.

1. INTRODUÇÃO

O estado do Rio Grande do Sul (RS) – assim como outros estados da Federação – atravessa uma grave crise fiscal. Ainda assim, a literatura contemporânea acerca do tema é incipiente. A maior parte dos trabalhos da área aborda a crise fiscal dos estados brasileiros de uma maneira geral. Neste sentido, em particular os dados acerca

¹ Universidade Federal de Santa Maria – UFSM

² Universidade Federal de Santa Maria – UFSM

³ Universidade Federal de Santa Maria – UFSM

das finanças públicas do estado Gaúcho, mostram uma notável insuficiência de arrecadação para arcar com as despesas da máquina pública.

Segundo Ávila e Conceição (2017), esta situação teria incentivado uma parcela desses profissionais a se desvincular do funcionalismo público. Este fenômeno, somado ao aumento dos indicadores de aposentadoria, fez com que o número de servidores da ativa se reduzisse em 15% entre 1991 e 2016. Isso significa que se reduziu o número de pessoas prestando serviços públicos no RS e, ainda assim, os resultados fiscais do estado pioraram.

Atualmente, há mais servidores inativos do que funcionários na ativa no RS. Quando os pagamentos a inativos superam aqueles direcionados aos servidores da ativa há um risco de que os serviços públicos fiquem comprometidos (SANTOS, 2014). É preciso salientar que estes servidores inativos contribuíram para a previdência ao longo de suas carreiras e fazem jus ao que recebem atualmente. Mas, então, que fim levaram tais recursos? Os recursos recolhidos por meio das contribuições previdenciárias foram, historicamente, mal geridos. Segundo Alonso (2006, p. 111), “trata-se de uma das deformações do setor público, fruto da imprevidência ocorrida no passado”.

O cenário caótico que o RS enfrenta em suas finanças remete, em primeiro lugar, a aspectos históricos comuns aos demais entes estaduais da federação brasileira. Todos, em maior ou menor grau enfrentam desafios financeiros e orçamentários relevantes, de modo que é preciso contextualizar, do ponto de vista histórico e institucional, a trajetória das contas públicas estaduais, em geral, e do RS em particular. Diferentes políticas públicas e reformas econômicas foram instituídas ao longo do tempo em um contexto de significativa complexidade tributária. Foram criadas as condições para que os entes subnacionais buscassem incentivar o crescimento econômico regional a partir de desonerações fiscais, em geral, ou via disputas por investimentos produtivos por meio da guerra fiscal, em particular. As soluções encontradas foram no sentido de renegociar as condições de pagamento das dívidas e de impor regras fiscais mais austeras aos estados.

Isto posto, o fito precípuo deste trabalho é investigar os fatores influenciadores do quadro fiscal do estado do Rio Grande do Sul. Este artigo é composto por mais quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção são abordados os aspectos institucionais que conformaram a estrutura arrecadatória e de despesas dos estados e debatidos os efeitos das desonerações e da guerra fiscal para a deterioração das finanças públicas estaduais. Na terceira seção são discutidas as renegociações da dívida do estado com a União. Na quarta seção são confrontadas diferentes abordagens sobre ajuste fiscal. Por fim, apresentam-se as considerações finais do trabalho.

2. RAÍZES INSTITUCIONAIS E HISTÓRICAS DAS DÍVIDAS PÚBLICAS ESTADUAIS

Nos últimos anos, o arcabouço tributário do País passou por modificações significativas que impactaram diretamente os estados. Há alguns marcos neste sentido que merecem destaque: i) o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG); ii) a Constituição Federal de 1988 e; iii) as renegociações da dívida do estado com a União (acordadas em 1996 e 2017). Ademais, os índices de correção da dívida e o tamanho do serviço cumpriram, ao longo do tempo, papéis cada vez mais importantes na deterioração das finanças estaduais.

A reforma tributária do PAEG (1964) buscou extinguir os impostos em cascata, com o propósito de implementar uma tributação sobre valor adicionado. Neste sentido, foi introduzido o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Serviços (ISS). Buscava-se melhorar as condições de financiamento do setor público ao mesmo tempo em que se promoveu

um processo de centralização da arrecadação na União, reduzindo a capacidade dos entes subnacionais de definirem os seus próprios instrumentos tributários. Desde então, iniciou-se uma intensificação da dependência, por parte dos entes subnacionais, aos recursos do Tesouro Nacional para enfrentar as mazelas da dívida e do déficit públicos estadual (LOPREATO, 2002). Neste sentido, segundo Souza (2015), a crise financeira dos estados e municípios resultou, em grande medida, da centralização tributária verificada ao longo dos governos militares (1964 – 1985), a qual teria enfraquecido o sistema federativo.

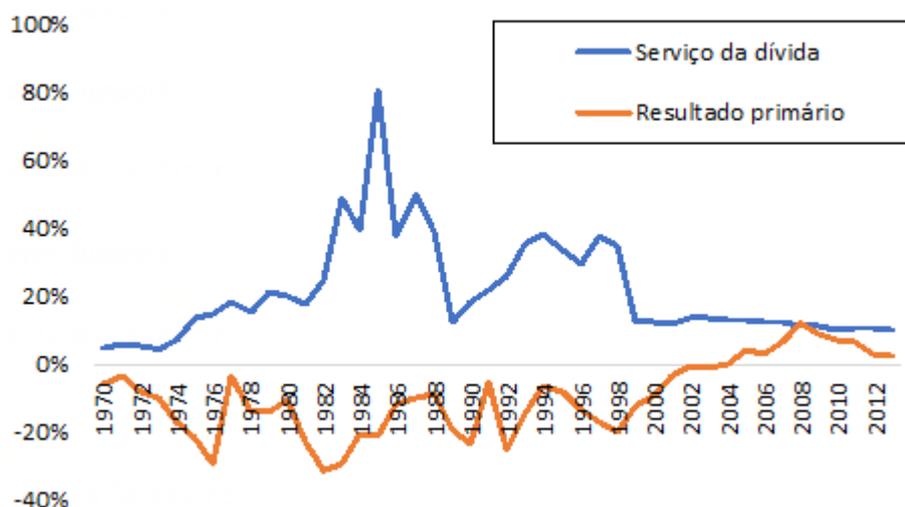
A reforma realizada no âmbito do PAEG praticamente dobrou a relação dívida/receita fiscal do RS. Em 1964, esse indicador estava em 75%, mas ao fim da década de 1960 o indicador atingiu os 144%. Contudo, a lei no 6.465/1972 permitiu o financiamento dos déficits primários do Rio Grande do Sul com o lançamento de títulos da dívida pública estadual (LTE-RS). Este mecanismo de financiamento, em conjunto com a política econômica federal, estimulou a captação de recursos no mercado internacional (SANTOS, 2014).

A elevada liquidez do mercado internacional, com a reciclagem dos petrodólares e os eurodólares durante a década de 1970, manteve as taxas de juros em níveis atraentes para os tomadores de empréstimo. Entretanto, grande parte dos contratos de financiamento eram feitos a juros flutuantes. As consequências desse contexto foram o registro de recorrentes déficits públicos nos entes que podiam se financiar, bem como a elevação da relação dívida/PIB do setor público.

Cumpre notar que, ao final da década de 1970, o cenário internacional era adverso. O segundo choque do petróleo acelerou ainda mais a inflação e precipitou o choque (aumento) dos juros internacionais no início dos anos 1980. Esse contexto revelou os riscos da estratégia de crescimento com endividamento, característica do milagre econômico. Em paralelo, desestabilizou (ainda mais) as finanças públicas e promoveu uma aceleração inflacionária (LOPREATO, 2002).

A situação se agravaria com a elevação dos juros internacionais, ou seja, com o intenso aumento da taxa de juros dos Estados Unidos: os empréstimos a juros flutuantes tiveram o seu serviço da dívida majorados, como está demonstrado no gráfico 1. Por essa razão se explicitaram os conflitos entre os diferentes entes da federação para viabilizar a rolagem das dívidas e a obtenção de novos contratos de financiamento. Havia ocorrido uma reversão no ciclo de liquidez internacional com a redução drástica da disponibilidade de crédito internacional. A única alternativa disponível para os estados era o financiamento por meio de dívida mobiliária. A elevada desvalorização cambial também gerou aumento do endividamento em moeda doméstica. Ficou evidente que a opção do financiamento externo havia fragilizado ainda mais as finanças públicas dos estados (assim como a dívida externa relativa à União).

Gráfico 1 – Serviço da dívida e resultado primário das contas públicas



Fonte – Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa

Não obstante, a década de 1980 foi caracterizada por um reduzido nível de crescimento do produto no Brasil – abaixo dos 2%, em média, durante o período – e, em paralelo, a um elevado índice inflacionário. A recessão dos anos 1980 colocou em xeque o Pacto Federativo. Por meio deste estavam instituídas as competências para tributar e as transferências de recursos da União para os entes subnacionais.

Ao final da década de 1990, a deterioração das contas públicas do RS se agravou tendo em vista a elevada exposição dos passivos estaduais. Por essa razão, a União se propôs a federalizar, por trinta anos, as dívidas dos estados e dos maiores municípios do País. O objetivo da federalização era desacelerar o aumento das dívidas estaduais, as quais ameaçavam a estabilidade macroeconômica do País (SOUZA, 2015). Essa medida envolveu uma operação de aproximadamente R\$ 132 bilhões. Deste montante, somente o estado do RS, foi responsável por obter 9,3% do total negociado junto à União (SANTOS, 2014), mas esse acordo geral não resolveu o problema fiscal dos estados. Em relação ao RS, a dívida seguiu uma trajetória de crescimento, como ilustra o gráfico 2.

Do ponto de vista de Giambiagi, Silva e Horta (2018), ao longo de quase toda a década de 2000, o programa de ajuste fiscal se centrou na geração de superávits primários, voltados à redução do nível de endividamento dos entes. A partir de 2009, após a eclosão da crise econômica internacional, o governo federal entendeu que seria necessária uma política fiscal anticíclica. A União autorizou novos financiamentos para os estados, sem levar em consideração os investimentos, a situação fiscal e o nível de endividamento (GIAMBIAGI; SILVA; HORTA; 2018).

De acordo com Gobetti e Orair (2015), os principais vetores de elevação das despesas fiscais, que explicam a sua alta rigidez, precedem em muito tempo o período pós-crise de 2008. Na União, trata-se das taxas de ampliação (acima do crescimento do PIB) dos dispêndios com benefícios sociais. Na esfera subnacional, o aumento dos gastos com pessoal teria sido um dos principais responsáveis pela mudança da situação fiscal.

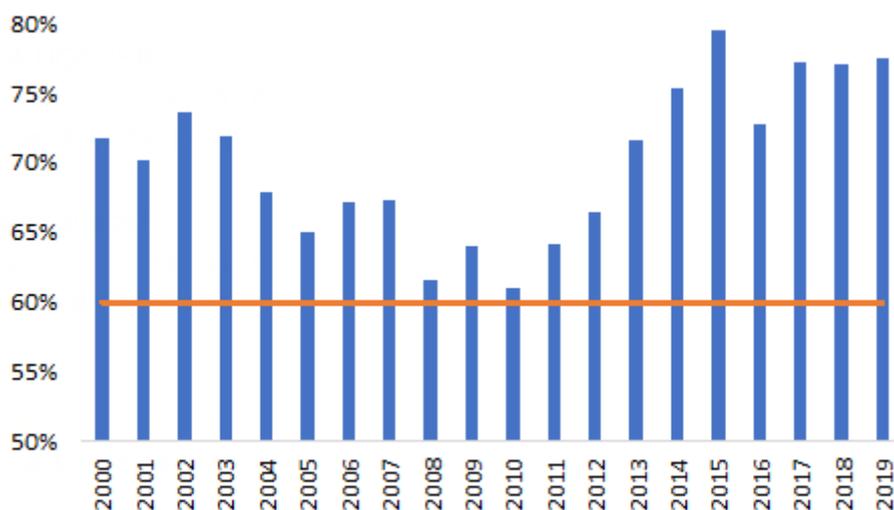
Segundo relatório do Banco Mundial, a situação fiscal dos estados é muito problemática, pois a maioria se encontra onerada por déficits previdenciários e uma grande massa salarial em expansão. Entre 2010 e 2015, a massa salarial paga pelos estados brasileiros cresceu 25%, em média. O orçamento e obrigações das esferas estaduais são relativamente rígidas por serem parcialmente definidos por leis federais. Ademais, as projeções atuariais apontam que os déficits previdenciários subnacionais tenderam a aumentar muito ao longo da década seguinte (BANCO MUNDIAL, 2017).

A análise específica da evolução da dívida do RS, apresentada no gráfico 2, aponta para uma oscilação do estoque da dívida entre R\$ 57 bilhões e R\$ 61 bilhões entre 1998 e 2013. Esse comportamento poderia ser interpretado como uma relativa estabilidade das contas públicas do RS, ainda que em patamares elevados. Neste caso, a trajetória de aumento da dívida, no período recente, tem início em 2014: passou dos R\$ 65 bilhões naquele ano para R\$ 73 bilhões em 2018.

Neste contexto, há que se reconhecer que o atual arcabouço fiscal apresenta limitações importantes e foi incapaz de impedir o colapso das finanças públicas nos últimos anos. O alto grau de rigidez orçamentária, que está associado às despesas obrigatórias, dificulta o cumprimento das metas fiscais, bem como reduz a qualidade do gasto público. A elevação da carga tributária e o aumento da dívida pública foram os mecanismos utilizados para enfrentar as referidas limitações. Todavia, desde 2014, essas alternativas parecem ter se esgotado. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº101/2000 – impediu o refinanciamento de dívidas e o adiamento do pagamento. Esse mecanismo tornou complexo o ajuste dos estados fazendo com que estes entrassem em crise fiscal após 2015 (SOUZA JÚNIOR; CAVALCANTI; LEVY, 2018).

A LRF estabelece um limite de despesa com gastos de pessoal, na esfera estadual e municipal de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL). Entretanto, o RS foi forçado a descumprir as regras impostas pela referida lei: entre o ano 2000 a 2019, não houve um ano sequer em que a despesa com pessoal e encargos sociais no RS fosse inferior aos 60% da RCL (gráfico 2).

Gráfico 2 – Despesa com pessoal e encargos como proporção da Receita Corrente Líquida



Fonte – Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa

Segundo Conte (2014), o aumento da dívida pública do estado do RS nas últimas três décadas tem sido associado aos baixos níveis de investimento e dos constantes déficits primários. A LRF ao consolidar regras quantitativas e de procedimentos com o fito de diminuir o grau de discricionariedade nas políticas orçamentária e fiscal, conformou um arcabouço mais robusto e amplo para a política fiscal de todos os níveis de governo. O autor centrou sua análise no período de 2004 a 2012 (gráfico 1), quando o RS obteve resultados primários positivos, mas que não foi suficiente para melhorar o resultado nominal das contas públicas: a dívida pública correspondia a 18% do PIB e a 218% da RCL. Ele concluiu que, apesar da importância da LRF, esta não foi suficiente para garantir a melhoria da situação fiscal do estado do RS, pois o gasto público e o endividamento cresceram mais do que a RCL ao longo do período.

Assim, o elevado custo da dívida pública do estado do RS somado ao gasto com pessoal e com a previdência social, tem retirado a capacidade de investimento do estado. Este cenário compromete uma possível melhoria do PIB Gaúcho que, porventura, poderia contribuir para amenizar a relação dívida/PIB.

A incapacidade de realizar novos investimentos, que enfrenta o estado, envolve diretamente a despesa com inativos e pensionistas. De fato, não apenas investimentos ficam prejudicados: o crescimento da despesa com servidores inativos obriga o estado a reduzir o número de servidores ativos – comprometendo os serviços públicos – para, assim, diminuir o ritmo de crescimento da folha de pagamento. A política de contenção das despesas com servidores resultou, em 2016, em um número de servidores inativos superior ao número dos ativos. Tal situação faz com que volumes crescentes dos recursos estaduais sejam direcionados para desembolsos com previdência social: segundo dados da SEFAZ-RS (2020), enquanto em 2004, o gasto do estado com previdência foi de R\$ 2,3 bilhões; em 2015 o montante ficou acima dos R\$ 15 bilhões.

Segundo Barros (2018), os estados brasileiros enfrentam uma limitada capacidade de resposta aos desafios econômicos e uma mudança no perfil demográfico do País (com o envelhecimento populacional), o que amplia o problema. O autor entende como limitada a efetividade das diversas medidas anunciadas como mecanismo de tentar equacionar a crise fiscal estadual, as quais estão concentradas, em sua maioria, na busca por receitas extraordinárias e na concessão de descontos no estoque e fluxo dos encargos da dívida.

Segundo Casa Nova e Marquetti (2009), os déficits fiscais do estado do RS já eram uma realidade antes dos anos 2000. Eles foram sistemáticos entre os anos 1971/1998. Para enfrentá-los, o governo estadual elevou dívida, de modo a promover o financiamento inflacionário dos déficits, bem como adotou estratégias de receitas extraordinárias, como a privatização de empresas estatais. Contudo, os resultados evidenciam que o problema central não se resume só aos fluxos de receitas e despesas.

A trajetória explosiva da dívida também está associada ao componente financeiro, isto é, ao pagamento de altas taxas de juros. Neste sentido, o ajuste pelo lado das receitas é limitado pelo desafio de elevar a arrecadação sem aumentar a carga tributária gaúcha. Do ponto de vista das despesas, as dificuldades estão centradas nos seguintes elementos: i) crescimento da folha de pagamento do funcionalismo; ii) patamares estabelecidos por lei para os gastos sociais com educação e saúde; e iii) elevado nível de comprometimento das receitas com os serviços da dívida. Neste contexto, os autores destacam que a política fiscal restritiva pode não ser a melhor solução para a crise financeira do RS.

Segundo Braatz (2017), a arrecadação insuficiente contribuiu negativamente para a atual situação fiscal do estado do RS. Todavia, a crise financeira não se explica apenas pela queda da arrecadação, mas também pelo desafio de reduzir dispêndios de forma considerável. O desafio é ampliado pela rigidez do gasto, manifesta nas vinculações que podem superar a própria receita, bem como por regras que pouco mudam. As demandas sociais, que são amplas, se refletem nas legislações criadas pela União e estão sujeitas à restrição orçamentária (arrecadação) intertemporal do Governo. Contudo, o ajuste só poderá ser feito tomando medidas que afetem tanto o lado da receita como o lado da despesa. Não será possível chegar ao equilíbrio fiscal com medidas paliativas (ou com os chamados choques de gestão). Segundo o autor, não há alternativa que não altere as vinculações e regras de crescimento automático do gasto público.

Noutro trabalho, com base na teoria dos Ciclos Reais de Negócios, Braatz (2018) aponta que os choques de política fiscal (aumentos de gastos) propostos nas simulações de seu modelo produzem efeitos reais, como queda da renda, do emprego e da poupança. O autor constata que, se nada for alterado, a economia gaúcha

enfrentará um período longo de baixo crescimento da renda, apresentando, possivelmente, taxas de crescimento negativas do produto per capita, bem como o empobrecimento de seus trabalhadores e a diminuição célere da participação do RS na renda nacional.

Marques Junior (2015) defende a necessidade de uma consolidação fiscal do RS, a despeito do desafio de se promover um ajuste fiscal no atual cenário econômico. Para o autor, a elevada carga tributária e a atividade econômica desacelerada inviabilizam a elevação de alíquotas do ICMS como meio de elevar a receita tributária. Neste contexto, o ajuste fiscal factível limitar-se-á a uma retomada dos superávits primários semelhantes às metas, adaptando o ritmo de crescimento das despesas ao ritmo de elevação da receita tributária estadual. O autor acredita que, desconsiderando eventuais receitas extraordinárias, a maior parte do ajuste fiscal deverá se concentrar no lado da despesa. Além da contenção dos investimentos públicos com recursos próprios, outras medidas que podem ser vislumbradas se referem a restringir o avanço das altas remunerações. Por fim, o autor acredita que o ajuste fiscal não pode ser associado a impactos negativos sobre os indicadores sociais. Ele cita a gestão do estado do RS no período 2007-10, que segundo o autor, teria aprofundado o ajuste fiscal, sem comprometimento dos indicadores sociais.

2.1 Desonerações e Guerra Fiscal

Dentre os fatores que contribuíram para agravar a situação fiscal do RS após o acordo geral feito com a União, ao fim da década de 1990, estão as desonerações e a guerra fiscal entre os estados da Federação. Em relação às desonerações fiscais, é imprescindível analisar os impactos da Lei Kandir (Lei Complementar no 87 de 1996) na economia gaúcha.

Até 1996, a exportação dos produtos primários e de uma série de produtos semielaborados era tributada pelo ICMS, o que reduzia a competitividade internacional dos produtos nacionais. A partir de 1996, entretanto, a Lei Kandir desobrigou a cobrança de ICMS – imposto de competência estadual – dos produtos primários e semielaborados. Em contrapartida, a União se comprometeria a compensar essas perdas. A partir de então, o RS deixou de receber uma quantia de recursos substanciais (R\$ 23 bilhões entre 1996 a 2013), o que viria a contribuir para o agravamento da situação fiscal do estado. Além disso, o percentual de compensação pela União ficou abaixo das perdas tributárias do RS, como é notório a partir dos números apresentados no quadro 1. Atualmente, segundo cálculos apresentados pelo Senado e pela Assembleia Legislativa do RS¹, as perdas atualizadas do RS com a Lei Kandir somam o montante de R\$ 50,2 bilhões.⁴

⁴ se por um lado as finanças do estado do RS foram penalizadas com a lei Kandir, por outro, Silva, Monteiro Neto e Gerardo (2014) estimam que o RS foi um dos estados mais beneficiados com subsídios concedidos pela União entre 1999 e 2011. Estes subsídios seriam descritos pelos autores como a diferença entre a taxa Selic – que define o custo de captação da União – e o custo de financiamento da dívida estadual. Juntos, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo (responsáveis por 60% do PIB brasileiro), apropriaram-se de cerca de 86% da soma de subsídios proporcionados pela União como consequência dos refinanciamentos das dívidas estaduais definidos pela Lei no 9.496/1997. Quando analisado em termos per capita este subsídio ao RS foi inferior apenas ao conferido ao estado de São Paulo, ao longo daquele período.

Quadro 1 – Perdas e compensações do RS decorrentes da Lei Kandir (valores nominais)

ANO	Perdas Brutas	Repasses (1)		Perdas Líquidas		
	Exportação de Primários e Semielaborados	Lei Kandir	Repasses	Correntes	%	Constantes(2)
1996	1610	545	-	1065	33,9	5076
1997	1845	1623	-	2635	38,1	11913
1998	2632	2165	-	3537	38	15391
1999	3328	3787	-	3390	52,8	13253
2000	3880	3820	-	4032	48,6	13854
2001	4490	3583	-	2501	58,9	7786
2002	8597	3955	-	7287	35,2	19986
2003	9025	3869	-	9153	29,7	20443
2004	9523	3402	895	11202	27,7	22871
2005	8693	3401	1357	10634	30,9	20489
2006	9988	1950	2393	13280	24,6	25156
2007	10585	1912	1938	15743	19,6	28412
2008	13915	1911	3251	19207	21,2	31123
2009	11128	1910	1950	18820	17	29959
2010	15209	1950	1950	23604	14,2	35593
2011	18646	1950	1950	27713	12,3	38504
2012	20504	1950	1950	30284	11,4	39701
2013(*)	23556	1950	-	36081	5,1	44587
2014(*)	23929	1950	1950	35330	9,9	41442
2015(*)	31533	1950	1950	43161	8,3	47365
2016	26772	1950	3900	36012	14	35874

Fonte: Relatório final Lei Kandir – Assembleia Legislativa do RS (2018).

(1) Apurado pelo regime de caixa;

(2) Em valores de 1 de julho de 2017, corrigidos pelo IGP-DI;

(*) FEX repassado no exercício subsequente ao de competência.

Na prática, as perdas oriundas da Lei Kandir agravaram ainda mais o quadro fiscal dos estados. Com isso, intensificou-se a guerra fiscal entre os entes da federação nas últimas décadas no Brasil. No País, a guerra fiscal é um fenômeno federativo-espacial complexo, com determinantes multifatoriais, entre os quais é decisiva a fragilização do estado. No entanto, os enfoques convencionais sobre o tema enfatizam apenas os aspectos meramente tributários deste fenômeno. A redução da capacidade de coordenação e de intervenção dos governos estaduais se manifesta em estratégias de incentivo e de atração de investimentos cada vez mais concorrenciais entre os entes federativos subnacionais, as quais redundam na perpetuação e no aprofundamento da guerra fiscal (VIEIRA; 2014).

3. RENEGOCIAÇÕES DA DÍVIDA ESTADUAL

Em 1998, houve a renegociação da dívida do Rio Grande do Sul junto à União. O Governo Federal parcelou a dívida do estado em 360 prestações mensais limitando-a ao pagamento de 13% da Receita Líquida Real anual do estado (RLR). A dívida foi renegociada por meio do sistema Price de amortização a uma taxa de juros de 6% ao ano e utilizando como indexador da dívida e das prestações o Índice Geral de Preços – Disponibilidade

Interna (IGP-DI). Os valores da prestação que excedessem ao teto estipulado eram rolados para o futuro. Ao final do contrato, o saldo residual seria parcelado em mais 120 prestações mensais, mas sem aplicar o limite de 13% da RLR. Ou seja, dividia-se a dívida em intralimite (até os 13% da RLR) e extralimite (o excedente da dívida). Os números desse arranjo referente ao RS estão apontados no quadro 2:

Quadro 2 – Composição da dívida do Estado

Ano	Intralimite		Extralimite		Total		RLR
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
1998	485.510	10,1	61.505	1,3	547.015	11,3	4.828.784
1999	575.258	10,9	175.197	3,3	750.455	14,2	5.298.274
2000	576.770	11,5	264.047	5,2	840.817	16,7	5.031.578
2001	735.658	12,8	232.403	4	968.061	16,8	5.766.195
2002	838.566	12,9	349.140	5,4	1.187.706	18,3	6.500.153
2003	993.081	13,1	428.765	5,6	1.421.846	18,7	7.592.145
2004	1.086.415	13,1	370.649	4,5	1.457.064	17,5	8.303.873
2005	1.172.337	13	538.731	6	1.711.068	19	8.985.857
2006	1.335.548	13,1	427.243	4,2	1.762.791	17,2	10.230.131
2007	1.415.297	12,9	412.612	3,8	1.827.909	16,6	10.985.245
2008	1.589.914	13	397.756	3,3	1.987.670	16,3	12.191.363
2009	1.786.628	13	321.459	2,3	2.108.087	15,4	13.728.122
2010	1.893.113	13	254.702	1,7	2.147.815	14,7	14.595.631
2011	2.258.843	13	202.985	1,2	2.461.828	14,2	17.355.696
2012	2.378.068	13	260.078	1,2	2.638.146	14,2	18.299.886
2013	2.575.426	13	276.334	1,4	2.851.760	14,4	19.833.284
2014	2.851.004	13	383.098	1,7	3.234.102	14,7	21.934.081
2015	3.107.370	13	598.868	2,5	3.706.238	15,5	23.091.361
2016	1.032.965	4	627.203	2,4	1.660.168	6,4	25.950.146
2017	-	-	-	-	1.206.938	4,2	28.571.323
2018	-	-	-	-	714.331	2,4	30.009.211

Fonte – elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa

Embora a União tenha renegociado as dívidas dos estados em 1998, essa iniciativa não melhorou o fluxo de caixa da dívida pública do Rio Grande do Sul (RS). A dívida não se reduziu e nem se estabilizou; mas pelo ao contrário – se elevou – o que repercutiu no recorrente componente da dívida extralimite.

Em 2016, a Lei Complementar no 156 promulgou as alterações nas dívidas dos estados. Esta ratificou o afastamento do limite de comprometimento e estabeleceu a consolidação dos saldos devedores do refinanciamento. Com isso, perderam sentido os conceitos de dívida intralimite e extralimite, visto que os pagamentos destas dívidas não se sujeitam mais ao limite da receita.

Observa-se que a relação dívida pública estadual/PIB aumentou ao longo dos anos, de modo que o custo de rolagem desta dívida tem comprometido os recursos necessários às despesas correntes (voltadas aos serviços públicos de saúde, educação e segurança) e de capital (investimentos públicos). Parte da explicação desse agravamento da situação fiscal do RS está associada ao baixo nível médio de crescimento do PIB gaúcho, bem como nas taxas básicas de juros (Selic). Outra parte está associada às desvalorizações cambiais que foram

transmitidas aos encargos da dívida via IGP-DI – principal indexador da dívida pública⁵ (FERRARI FILHO e PICCOLOTTO, 2018).

De fato, a renegociações com a União, ao longo do tempo, não foram suficientes para estancar o crescimento da dívida. Dados da Secretaria da Fazenda do estado apontam que, em 2016, o Rio Grande do Sul devia à União R\$ 66 bilhões. Quais foram os principais determinantes dessa situação? Por um lado, os resíduos não pagos e acumulados ao longo dos anos foram capitalizados com base em um indexador que se elevava a cada desvalorização cambial (IGP-DI). Por outro lado, as receitas estaduais não cresceram no mesmo ritmo das despesas (SANTOS, 2014). Ao buscar o refinanciamento em novas bases, a União realizou, em 2017, um novo acordo (Lei Complementar no 159 de 19 de maio de 2017), por meio do qual o indexador foi alterado para o IPCA limitando a correção ao nível corrente da taxa de juros SELIC. O prazo do contrato também foi alterado - estendido até 2028. Ainda assim, a trajetória da dívida é crescente embora o novo índice (IPCA) seja menos elástico em relação às oscilações na taxa de câmbio.

Do ponto de vista de Torrezan e Paiva (2018), as condições impostas pela Lei Complementar no 159/2017, que conformam o RRF, podem ser entendidas como uma reedição da renegociação das dívidas estaduais promovidas no ano de 1997. Os autores entendem que parte dos instrumentos definidos por aquela iniciativa de duas décadas atrás não foram exitosos e serviram para reduzir o papel do ente estadual no arranjo federativo. Eles apontam que este novo acordo teria consequências semelhantes ao anterior.

Essa visão é compartilhada por Oliveira e Chieza (2018), segundo os quais as políticas de austeridade fiscal levaram à crescente perda de autonomia das esferas subnacionais, comprometendo o poder de decisão sobre as finanças e sobre a oferta de serviços para a população. A grave situação financeira em que os estados se encontram não será solucionada com o novo RRF de 2017, uma vez que este não é capaz de dar as condições aos estados de realizar ajustes estruturais em suas finanças. É preciso mecanismos mais ousados que revisem as fontes de financiamento e equacionem os estoques de dívida dos estados. A RRF será uma ferramenta paliativa que remete para o futuro o equacionamento definitivo deste desafio (OLIVEIRA; CHIEZA, 2018).

Segundo Lopreato (2008), quase uma década após a edição da LRF os estados vinham cumprido as medidas preconizadas no ajuste fiscal, mas também convivendo com restrições financeiras e o progressivo esvaziamento do seu papel na estrutura federativa. Contudo, o estoque da dívida pública seguiu crescendo devido a parcela dos encargos não pagos denominados de resíduos. Os indicadores fiscais estiveram favoráveis e se manteve o compromisso de gerar superávits primários e de pagar o serviço da dívida pública. Aparentemente, havia mudado parte da lógica de gestão fiscal. Entretanto, os entraves no manejo das contas públicas persistiam. O programa de ajuste fiscal, apesar de seguir caminhos comuns a todas as unidades, apresentou resultados diferenciados e não afastou a crise financeira do Rio Grande do Sul.

Em 2008, Lopreato já alertava para o elevado desafio representado pelas despesas com inativos e pensionistas no estado do RS. Neste contexto, o autor via indícios de que o programa de ajuste fiscal serviu como um dos instrumentos responsáveis por debilitar a posição estadual na ordem federativa, ou seja, por esvaziar o poder estadual. Com o enfraquecimento deste ente subnacional fica mais difícil encontrar respostas aos desafios

⁵ Ferrari Filho e Piccolotto (2018) calcularam o Índice de Fragilidade Financeira da Dívida Pública (IFFDP) do RS com dados entre 1998 a 2014. Concluíram que, nos momentos de forte desvalorização da taxa de câmbio – a exemplo da maior parte dos meses que transcorreram entre novembro de 1998 e agosto de 2003 – a dívida pública do RS se mostra insustentável (estrutura Ponzi). Entre setembro de 2003 a maio de 2013, o índice calculado pelos autores se mostrou especulativo. Desde junho de 2013, contudo, o IFFDP passou a se configurar como Hedge, de maneira que o fluxo de caixa apresentou determinada margem de segurança.

econômicos e aos problemas de gestão de políticas públicas. Na prática, vinte anos depois, todos os mecanismos introduzidos para o controle do acesso ao crédito e para exigir o pagamento da dívida pública não trouxeram os resultados pretendidos. A atual fragilidade das finanças estaduais questiona a adequação do arranjo anterior. Ainda assim, a solução apresentada pelo novo formato de refinanciamento não traz muitas novidades em relação ao realizado na década de 1990. O argumento predominante utilizado ainda atribui grande parte do problema à má gestão, assim como outrora (LOPREATO, 2018).

Em suma, as finanças públicas estaduais se deterioraram entre 2014 e 2017, de modo que esta situação teria deixado os estados em condições desfavoráveis na negociação junto ao governo federal por melhores termos do acordo. A falta de liquidez de curto prazo implica que os estados tenderiam a aceitar medidas que signifiquem alívio financeiro imediato de caixa e alongamento da dívida (como ocorreu ao final da década de 1990), ainda que as contrapartidas sejam muito onerosas. Ademais, o novo acordo retira autonomia das unidades federativas na alocação de seus recursos (TORREZAN; PAIVA, 2018). Por fim, os ativos ainda pertencentes aos estados são de infraestrutura, os quais se caracterizam como uma área que necessita, historicamente, de recursos públicos para serem aprimorados e que, de outra forma, poderiam contribuir para uma melhora do produto e, conseqüentemente, do quadro fiscal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisou as contas públicas do Rio Grande do Sul ao longo dos últimos anos. A partir dos dados da Secretaria da Fazenda do RS e do Tesouro Nacional, observou-se que a situação do estado gaúcho é de aprofundamento da crise. Embora as finanças públicas do RS tenham se deteriorado nos últimos anos, a constituição da dívida pública remonta períodos históricos mais longínquos.

A dívida se amplia a partir do PAEG (1964), quando a União centralizou as receitas sem desonerar as obrigações dos estados. Posteriormente, a Lei Kandir e a guerra fiscal entre os estados da Federação agravaram a crise fiscal a qual não foi equacionada mesmo com o acordo junto à União em 1998 por meio da renegociação da dívida.

Em suma, as receitas apresentaram taxa de crescimento inferior ao ritmo de aumento das obrigações, conseqüentemente se acumularam déficits nos resultados fiscais do estado. A solução, pelo lado das receitas, implicaria desafios no atual cenário de crise e do nível da carga tributária do País, em geral, bem como no contexto da elevada alíquota do ICMS no RS, em particular. Além disso, uma reforma tributária poderia alterar as bases de arrecadação atuais, que estão muito centradas na indústria e no consumo. Pelo lado da despesa, parte da solução vem da inclusão dos estados na Reforma da Previdência, pois os dispêndios com os benefícios previdenciários cresceram e tendem a se elevar.

Uma possível suavização do quadro fiscal do RS passa pela: i) adesão do RS às regras da Reforma da Previdência Federal, o que ocorreu no início de 2020 e; ii) Lei Complementar no 503, aprovada em dezembro de 2019, a qual altera as alíquotas de contribuição previdenciária de servidores ativos e inativos do RS. Em suma, a nova lei estadual passa a tributar os servidores inativos com rendimento considerado elevado (acima dos R\$ 20 mil), o que pode contribuir de alguma forma para as contas do estado.

Há que se reconhecer que os desafios do estado Gaúcho são amplos. A crise que se impõe no atual cenário econômico gaúcho e brasileira são desafiadoras e requerem um conjunto amplo e complexo de medidas estruturais. As principais medidas estruturais são apontadas na sequência: i) é preciso evitar o pagamento de elevadas taxas

de juros associadas ao estoque da dívida, as quais correspondem a uma anomalia da economia que inviabiliza esforços de ajuste fiscal tanto pela via da receita quanto pelo gasto público; ii) é necessário repactuar o federalismo fiscal a partir de uma reforma do Pacto Federativo, com o fito de descentralizar recursos e aumentar os orçamentos de estados e municípios, além de conter renúncias tributárias e incentivos fiscais oferecidos pelos entes subnacionais; iii) é fundamental a realização de uma reforma tributária que equacione a crise das finanças públicas ao mesmo tempo que elimine a guerra fiscal e simplifique o sistema tributário; iv) é necessário que a equalização da crise que se apresenta não seja vislumbrada através de aumentos de impostos de cunho Estadual para que, assim, não haja incentivos a queda do índice de investimentos no RS; v) é essencial reestabelecer a confiança do setor privado, o que passa necessariamente, por um quadro fiscal sustentável para que os investimentos retornem (ou mesmo permaneçam) ao estado.

Essa pesquisa é relevante por atualizar o debate sobre o tema. Ela inova ao apontar que a disciplina fiscal imposta pela LRF não será eficiente enquanto permanecerem as condições a seguir: i) taxa de juros do serviço da dívida não for reduzida sensivelmente; ii) o atual pacto federativo e a guerra fiscal; iii) a abordagem fiscalista do ajuste, que desconsidera a importância do crescimento sustentado do PIB para equalizar a situação; iv) sistema tributário ineficiente; v) limites muito estreitos para o investimento público estruturante; vi) forte dependência dos entes subnacionais frente à União.

Cumpra-se notar que este trabalho diverge de muitos estudos sobre o tema que sugerem uma abordagem de ajuste fiscal mais austera, reputando quase toda responsabilidade do desajuste a decisões pretéritas dos governantes do estado do RS. A sugestão prática para a gestão das finanças do estado aponta que a solução para o nó fiscal do estado não se apresentará nas medidas de austeridade orçamentárias, mas a partir de reformas estruturantes supramencionadas, do alongamento da dívida e redução da taxa de juros. As experiências de países europeus pós crise de 2008 (vis a vis o caso dos EUA) mostram que o ajuste fiscal com corte de investimento público, com multiplicador alto, piora o desempenho econômico de uma região e pode agravar as suas condições fiscais.

Por fim, salienta-se que este estudo teve por objetivo contribuir para o debate acerca da crise fiscal do estado Gaúcho. Não se espera, contudo, esgotar o tema. Como sugestão de novas pesquisas, indica-se a análise da atual configuração do pacto federativo brasileiro e a proposição de novas estruturas de pacto federativo, que atuem no sentido de reduzir ou eliminar a guerra fiscal entre os entes federativos, bem como na redistribuição, adequada, de responsabilidades e recursos entre eles. Entre as limitações desse estudo estão a disponibilidade relativamente reduzida de publicações recentes sobre o tema específico, o que torna mais desafiador o cotejo de resultados entre pesquisas relevantes.

REFERÊNCIAS

- ALONSO, J. A. F. A persistência das desigualdades regionais no RS: velhos problemas, soluções convencionais e novas formulações. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 33, n. 4, p. 101 – 114, 2006.
- AVILA, R. I.; CONCEIÇÃO, J. B. S. Servidores públicos ativos e inativos do estado do Rio Grande do Sul, de 1991 a 2016: elementos para o debate. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 44, n. 4, p. 137-152, 2017.
- BANCO MUNDIAL. A fair adjustment: efficiency and equity of public spending in Brazil: Volume I: Síntese (Portuguese). [Online]. Washington, D.C.: World Bank

Group, 2017. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-I-síntese>. [Data de acesso: 10 de agosto de 2019]. 2017.

BRAATZ, J. Finanças públicas e ciclos econômicos: um modelo de equilíbrio geral dinâmico aplicado ao Rio Grande do Sul. Porto Alegre. P. 1-126. Tese de Doutorado apresentada na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2018.

BRAATZ, J. O que explica a deterioração recente das finanças públicas do RS e quais são as perspectivas?. Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v. 45, n. 1, p. 109-122, 2017.

BRASIL. Constituição Federal. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 2010. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508200/CF88_EC85.pdf. [Data de acesso: 10 de agosto de 2019]. 2010.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (Ed.). Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2019. Brasília, Agosto de 2019. P.140. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/thot/transparencia/arquivo/30407:981194:inline:9731352684720>. [Data de acesso: 15 de agosto de 2019]. 2019.

CASA NOVA, A.; MARQUETTI, A. A. A crise das finanças públicas no Rio Grande do Sul: origem e evolução nos anos 1999/2006. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 30, número especial, 4º Encontro de Economia Gaúcha PUCRS – FEE, p.303-326, 2009.

CONTE, N. C. Desempenho fiscal do estado do Rio Grande do Sul: uma análise do período pós Lei de Responsabilidade Fiscal-2004 a 2012. Revista Teoria e Evidência Econômica, Passo Fundo, v. 20, n. 43, 2014.

SANTOS, D. F. C. O Rio Grande tem saída?: uma análise das potencialidades e dos entraves para o desenvolvimento. Porto Alegre: AGE, 2014.

FERRARI FILHO, F.; PICCOLOTTO, V. A Dívida Pública do Rio Grande do Sul: uma análise sob a ótica da Hipótese de Fragilidade Financeira de Minsky. Análise Econômica, Porto Alegre, v. 36, n. 71, 2018.

GIAMBIAGI, F.; SILVA, M.V.N. da; HORTA, G.T. de L. Reciclagem da carteira e as dívidas estaduais e municipais: notas para o futuro que se aproxima. Revista BNDES, Rio de Janeiro, v. 25, n. 49, p. 171-237, jun. 2018.

GOBETTI, S.W.; ORAIR, R.O. Política fiscal em perspectiva: o ciclo de 16 anos (1999-2014). Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, 2015

LOPREATO, F. L. C. O colapso das finanças estaduais e a crise da federação. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

LOPREATO, F.L.C. Finanças estaduais: alguns avanços, mas...(os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). Econômica, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 187-214, 2008.

LOPREATO, F.L.C. Governos estaduais: o retorno à debilidade financeira. Texto para Discussão, Instituto de Economia da Unicamp. Campinas, n.338, maio, 2018.

MANCUSO, W.P.; MOREIRA, D.C.. Benefícios tributários valem a pena?: um estudo de formulação de políticas públicas. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 107-121, 2013.

MARQUES JUNIOR, L. dos S.; OLIVEIRA, C.A. de. As elasticidades de curto e longo prazos do ICMS no Rio Grande do Sul. Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v. 42, n. 4, p. 85-98, 2015.

OLIVEIRA, F.A.; CHIEZA, R.A.. Auge e Declínio da Federação Brasileira: 1988-2017. In: Reforma Tributária Necessária: Diagnósticos e Premissas. Anfip, Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Comissão Especial Sobre a Situação Jurídico-Política da Lei Kandir, Porto Alegre: Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul, 2018.

SEFAZ. Secretaria da Fazenda do estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: www.sefaz.rs.gov.br/Site/index.aspx? [Data de acesso: 10 de agosto 2019]. 2019.

SILVA, A. M. A.; MONTEIRO NETO, A.; GERARDO, J. C. Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: Percalços no limiar do século XXI. IN: MONTEIRO NETO, Aristides (Org). Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

SOUZA JÚNIOR, J.R. de C.; CAVALCANTI, M.A.F.H.; LEVY, P.M. Regime Fiscal para o Crescimento Sustentado. IN: DE NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. C.; BACELETTE, R. Desafios da Nação: artigos de apoio. Brasília: Ipea, 2018.

SOUZA, M. T. Consultoria legislativa. Aspectos fiscais do pacto federativo. Brasília, DF, Brasil. Março, 2015.

TORREZAN, R. G. A.; PAIVA, C. C. O Regime de Recuperação Fiscal: O Déjà Vu Federativo. In: XXIII Encontro Nacional de Economia Política, 2018, Niterói. XXIII ENEP - Crise, austeridade e luta de classes: o Brasil em um beco sem saída, 2018. v. 1.

VARSANO, R. A Guerra Fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde?. Texto para Discussão n. 500. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

VIEIRA, D. J. A guerra fiscal no Brasil: caracterização e análise das disputas interestaduais por investimentos em período recente a partir das experiências de MG, BA, PR, PE e RJ. In.: MONTEIRO NETO, A. (Org). Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: Capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: IPEA, 2014.