

RESULTADOS FISCAIS ABAIXO DA LINHA E SUSTENTABILIDADE FISCAL PARA O CASO DO RIO GRANDE DO SUL – 2007-2017

**Roberto Balau Calazans.
Mestre em Economia UFRGS e
Auditor Fiscal da Receita Estadual¹**

CALAZANS, Roberto Balau. Resultados Fiscais Abaixo da Linha - 2007-2017. IN: E Agora Gauchada: A Crise do Rio Grande e Caminhos de Mudança. (2018). Org. Luiz Tadeu Viapiana. Brand&Book. Porto Alegre.

Em 1997, o governo federal encaminhou um importante programa de controle de endividamento dos estados e municípios sob a égide da Lei Federal nº 9.496/97, de 11 de setembro daquele ano, no qual os entes federados renegociaram suas dívidas contratuais e mobiliárias, alongando-as por 30 anos. Os encargos financeiros incidentes sobre a dívida refinanciada foram: (a) a atualização monetária pela variação do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas; e (b) a taxa mínima de 6% ao ano., ambos calculados sobre o saldo devedor existente.

Desde a promulgação da Lei nº 8.727/93, mas principalmente a partir da promulgação da Lei nº 9.496/97 e da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de 04 de maio de 2000, os estados e municípios passaram a respeitar um controle fiscal do tipo hierárquico, por meio do qual devem cumprir objetivos e limites rígidos definidos em legislação, ficando a União responsável por verificar se os objetivos propostos foram alcançados. De forma geral, as metas fiscais estavam relacionadas à trajetória declinante do endividamento público, mensurado pela relação dívida financeira/receita líquida real, à obtenção de resultados primários positivos, ao enquadramento das despesas de pessoal à legislação vigente e ao aumento da arrecadação de receitas próprias.

A Lei nº 9.496/97 e sua parte integrante, o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, reduziram a autonomia financeira dos estados e municípios, os quais tiveram que realizar cortes de gastos públicos durante vários anos e passaram a sustentar uma posição subordinada junto ao Governo Federal. No caso do RS, o Acordo de Dívida, assinado em 15 de abril de 1998, elevou o compromisso anual com o serviço da dívida de 6% para 13% da Receita Líquida – e, desde 1998 até 2017, a receita líquida cresceu à taxa média real inferior a 4% ao ano.

Em que pese o avanço que as renegociações das dívidas significaram no sentido do ajuste global setor público e da consolidação do princípio da responsabilidade fiscal, os entes endividados associaram suas dificuldades fiscais às cláusulas financeiras definidas nos contratos de renegociação, incluindo-se o Estado do Rio Grande do Sul.

Recentemente, as Leis Federais Complementares nº 148, de 25 de novembro de 2014, e nº 151, de 05 de agosto de 2015 representaram um avanço ao permitirem que os contratos da Lei nº 9.496/97 e Medida Provisória nº 2.185/01, a partir de 1º de janeiro

¹. As conclusões do autor refletem sua interpretação pessoal sobre os dados aqui abordados.

de 2013, tivessem seus encargos atualizados à taxa nominal de 4% ao ano e atualização monetária calculada pelo IPCA-IBGE, ficando tais encargos limitados à taxa SELIC². Por sua vez, a Lei nº 156, de 28 de dezembro de 2016, concedeu um prazo adicional de até 20 anos para o pagamento das dívidas refinanciadas relativas ao Acordo da Dívida, bem como promoveu alterações na forma de cálculo das prestações e uma redução escalonada por 24 meses.

Novamente, a União mantém a pressão fiscal sobre os estados, definindo, no caso do contrato da Lei nº 9.496/97, uma taxa de juros (4% ao ano), ainda acima da taxa de crescimento da receita líquida estadual.

Em um contexto macroeconômico marcado pela recessão econômica (2015-2016), por uma profunda crise financeira do Tesouro Estadual devido ao crescimento das despesas com pessoal, entre 2011-2014, e pela proximidade das eleições para o Governo Estadual em 2018, o tema da elevada dívida estadual continuará em pauta e trará forte impacto as finanças estaduais em virtude da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

O objetivo do presente artigo é expor os resultados fiscais e a carga de juros nominais incidentes sobre a dívida do Estado do Rio Grande do Sul, calculados pela metodologia “abaixo da linha” difundida pelo Banco Central do Brasil (BCB). Associado ao tema, pretende-se discutir as alterações recentes na legislação federal que trata do Acordo da Dívida, assinado em 1998, à luz do princípio da sustentabilidade fiscal.

Como se verá mais adiante, o principal problema da sustentabilidade econômico-financeira da política fiscal gaúcha permanece e está relacionada aos desequilíbrios de fluxo (baixa geração de resultado primário) e de estoque (elevada dívida pública), que tem como núcleo exatamente o contrato da Lei nº 9.496/97 e seus encargos financeiros.

Na primeira seção, expõe-se a metodologia “abaixo da linha”, a qual permite calcular a elevada carga de juros nominais incidentes sobre a dívida pública. A seguir, na segunda seção, uma vez demonstrado os efeitos negativos do crescimento dos juros nominais, discute-se a existência de sustentabilidade na política fiscal estadual, de forma lógica sem a inclusão de projeções financeiras.

1- A metodologia abaixo da linha para o ente subnacional

O Banco Central do Brasil já vem apresentando o presente cálculo para o estado através do Boletim Regional³, contudo sem a inclusão de todas as dívidas que constam no Relatório de Gestão Fiscal na parte relativa à Dívida Consolidada Líquida (DCL). O governo federal também vem solicitando à Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE) a introdução dessa metodologia para a demonstração do resultado nominal para as contas gaúchas. Assim, de forma a contribuir, faz-se uma estimativa de cálculo desta metodologia aplicada ao caso gaúcho, seguindo as orientações descritas no Manual para Cálculo de Estatísticas Fiscais de Governos Regionais.

². Também consta, no Art. 3º da LC nº 148/2014, que a União concederá descontos do saldo devedor no valor correspondente à diferença entre o montante apurado em 1º de janeiro de 2013 e aquele seria apurado utilizando-se a variação acumulado da taxa Selic desde a assinatura do respectivo contrato.

³. <http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/BOLREG>

Os indicadores fiscais do setor público medem o desempenho das contas públicas, via de regra, pela diferença entre receitas e despesas durante a execução do orçamento público, extraindo-se daí as medidas de resultados primário ou orçamentário. Essas medidas de fluxo são conhecidas como resultados “acima da linha” e possuem uma dimensão temporal, devendo serem expressas em uma unidade de tempo ou intervalo de tempo definido.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) apura os resultados do Governo Central, consolida e padroniza para os entes federativos relatórios fiscais exigidos pela Lei Complementar nº 101/2000: indicadores a respeito da execução orçamentária, atendimento dos limites de gastos de pessoal, gastos mínimos na área de saúde e educação, limites de inscrição de restos a pagar, limites de dívida consolidada líquida, etc.

Após a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o resultado primário passou a ser considerado um dos principais indicadores de efetividade da política fiscal, todavia tal medida é limitada se não relacionada à ótica do financiamento, que mede a carga de juros nominais devida pelo ente público. Além disso, o cálculo da sustentabilidade fiscal exige a comparação entre os fluxos descontados de resultados primários futuros e o saldo da dívida presente

Focando-se na ótica do financiamento, o Banco Central realiza a divulgação das estatísticas fiscais do setor público consolidado a partir dos saldos da dívida pública e dos créditos do setor público não-financeiro, levando-se em conta os ajustes patrimoniais e metodológicos e as informações contábeis registradas pelos entes públicos no sistema financeiro.

Esta metodologia é conhecida como “abaixo da linha” e dela são extraídos os conceitos de Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e de Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP): Resultado Nominal, Juros Nominais e Resultado Primário.

A DLSP representa o balanço entre as dívidas e créditos do setor público (federal, estadual e municipal) não financeiro acrescido do Banco Central, Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) e empresas estatais não financeiras (exclusive Petrobras e Eletrobras), sendo as dívidas apuradas pelo critério de competência.

A DLSP serve como base para o cálculo das NFSP, isto é, as variações dos saldos da dívida (DLSP) irão quantificar o tamanho das Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP). O Resultado Nominal corresponde a variação desse endividamento, descontados os ajustes metodológico e patrimonial. Esse resultado é favorável quando negativo, pois significaria que houve a redução do endividamento do ente público.

Os Juros Nominais são calculados pelo critério de competência e correspondem aos encargos financeiros incidentes sobre as variações de dívidas. Uma vantagem dessa metodologia é calcular a carga de juros nominais (reais e atualização monetária) incidentes sobre a dívida pública. Cabe salientar que o orçamento público não registra a atualização monetária que incide sobre a dívida pública, mas registra os encargos financeiros e a amortização (serviço da dívida).

De forma ilustrativa, os dados das NFSP divulgados pelo BCB, expostos na Tabela 1, permitem observar que a carga de juros nominais e o déficit nominal do setor público brasileiro são elevados, mesmo considerando os resultados primários positivos verificados no período 2002-2013.

Tabela 1 – Necessidades de Financiamento do Setor Público -2002-2017

| ANOS | SELIC REAL (IPCA) % | RESULTADO NOMINAL (R\$ bi) | JUROS NOMINAIS (R\$ bi) | PRIMARIO (R\$ bi) | RESULTADO NOMINAL/PIB (%) | JUROS NOMINAIS/PIB (%) | PRIMARIO/PIB (%) |
|--------|---------------------|----------------------------|-------------------------|-------------------|---------------------------|------------------------|------------------|
| dez-02 | 5,90 | 65,75 | 113,27 | -47,52 | 4,42 | 7,61 | -3,19 |
| dez-03 | 12,85 | 89,00 | 144,59 | -55,59 | 5,18 | 8,42 | -3,24 |
| dez-04 | 8,03 | 56,31 | 128,52 | -72,22 | 2,88 | 6,56 | -3,69 |
| dez-05 | 12,64 | 76,81 | 158,09 | -81,29 | 3,54 | 7,28 | -3,74 |
| dez-06 | 11,57 | 86,01 | 161,93 | -75,92 | 3,57 | 6,72 | -3,15 |
| dez-07 | 7,10 | 74,46 | 162,54 | -88,08 | 2,74 | 5,98 | -3,24 |
| dez-08 | 6,21 | 61,93 | 165,51 | -103,58 | 1,99 | 5,32 | -3,33 |
| dez-09 | 5,39 | 106,24 | 171,01 | -64,77 | 3,19 | 5,13 | -1,94 |
| dez-10 | 3,63 | 93,67 | 195,37 | -101,70 | 2,41 | 5,03 | -2,62 |
| dez-11 | 4,81 | 107,96 | 236,67 | -128,71 | 2,47 | 5,41 | -2,94 |
| dez-12 | 2,51 | 108,91 | 213,86 | -104,95 | 2,26 | 4,44 | -2,18 |
| dez-13 | 2,18 | 157,55 | 248,86 | -91,31 | 2,96 | 4,67 | -1,71 |
| dez-14 | 4,23 | 343,92 | 311,38 | 32,54 | 5,95 | 5,39 | 0,56 |
| dez-15 | 2,34 | 613,03 | 501,79 | 111,25 | 10,22 | 8,37 | 1,86 |
| dez-16 | 7,27 | 562,81 | 407,02 | 155,79 | 8,99 | 6,50 | 2,49 |
| dez-17 | 6,79 | 511,41 | 400,83 | 110,58 | 7,80 | 6,11 | 1,69 |

FONTE: Banco Central do Brasil

NOTA: Nas operações abaixo da linha, o sinal (-) indica superávit, e o sinal (+), déficit. Isso ocorre por se tratar de necessidades de financiamento.

No plano subnacional, a dívida consolidada engloba as dívidas da administração direta e dos entes da administração indireta, sendo definida pelas Resoluções nº 40, de 21 de dezembro de 2001, e nº 43/2001, de 26 de dezembro de 2001, do Senado Federal como o montante total de obrigações financeiras, inclusive das decorrentes de emissões de títulos públicos assumidas em virtude de leis, contratos ou convênios e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 meses e dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e pagos durante a execução do orçamentos em que tenham sido incluídos. Esses saldos são apurados com base na posição do último dia do mês nas contas patrimoniais do ente público

Para a mensuração da dívida consolidada líquida (DCL), consolidam-se as dívidas (mobiliária, contratual e precatórios) e excluem-se as disponibilidades de caixa, aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. No caso gaúcho, os haveres financeiros incluem parte do passivo do Sistema Integrado de Administração de Caixa (SIAC). Trata-se de uma conta centralizadora de todos os recursos financeiros da administração direta e indireta do estado. Uma peculiaridade evidenciada foi a disseminação do sistema de caixa único e o seu uso indevido para o financiamento do orçamento corrente.

A Resolução do Senado Federal nº 40/2001 estabeleceu o limite de 200% para a razão entre a DCL/RCL para os governos estaduais e Distrito Federal. Desde de 2001, a trajetória da dívida líquida do estado não se torna inferior a 200% da RCL conforme

demonstram os Relatórios de Gestão Fiscal. A ideia básica contida neste indicador é de que a geração de resultados primários positivos assegura uma trajetória descendente da referida relação.

2 - Aplicação da metodologia no caso do RS

Feita uma breve introdução da metodologia de cálculo aqui abordada, passamos a apresentar os resultados obtidos pelo autor. A Tabela 2 e o Anexo 1 informam a evolução anual da dívida consolidada e da dívida consolidada líquida, nos últimos 11 anos (2007-2017), a partir de dados mensais, cabendo mencionar as seguintes observações sobre a série histórica obtida junto à Contadoria e Auditoria Geral do Estado.

Ao longo da evolução dos saldos da dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul, percebe-se que houve mudanças no critério de definição de DCL publicada pela Secretaria Estadual da Fazenda. De janeiro de 2007 a fevereiro de 2013, havia uma diferença entre dívida consolidada e líquida, aplicando-se as exclusões das disponibilidades de caixa, aplicações financeiras e demais haveres financeiros.

A partir de março de 2013, a dívida consolidada se igualou à líquida, já que os haveres financeiros líquidos passaram a ser negativos devido à fragilidade financeira do estado: R\$ -11,6 bilhões em 2014; -13,7 bilhões em 2015; -14,9 bilhões em 2016; e -17,0 bilhões em 2017. Em 1999, os resgates do SIAC eram de apenas R\$ 700,0 milhões, sendo que, no decorrer de vários anos, alcançaram R\$ 18,3 bilhões em 2017.

A série histórica em análise está construída com dados relativos ao Relatório de Gestão Fiscal da LRF, havendo diferença quanto à inclusão de dívidas entre este Relatório e o Boletim Regional divulgado pelo BCB. No cálculo do Banco Central, não se considera, no cômputo da dívida consolidada bruta, os precatórios posteriores a 5 de maio de 2000, incluindo, de outra parte, precatórios anteriores a 5 de maio de 2000. Os restos a pagar processados, ao serem incluída na DCL, dão um caráter de competência ao tratamento da dívida.

Lendo os dados descritos na Tabela 2, nota-se que, nos últimos 11 anos, a DCL saltou de R\$ 35,5 bilhões em 2007 para R\$ 76,7 bilhões, um acréscimo de 116,0% nominais, ante ao crescimento da RCL na ordem de 150,5%, influenciada por aumentos relativos ao aumento de alíquotas de ICMS, à substituição tributária e ao crescimento econômico. A relação DCL/RCL decaiu de 253,8% em 2007 para 209,3% em 2014, voltando a se elevar para 218,9% em 2017.

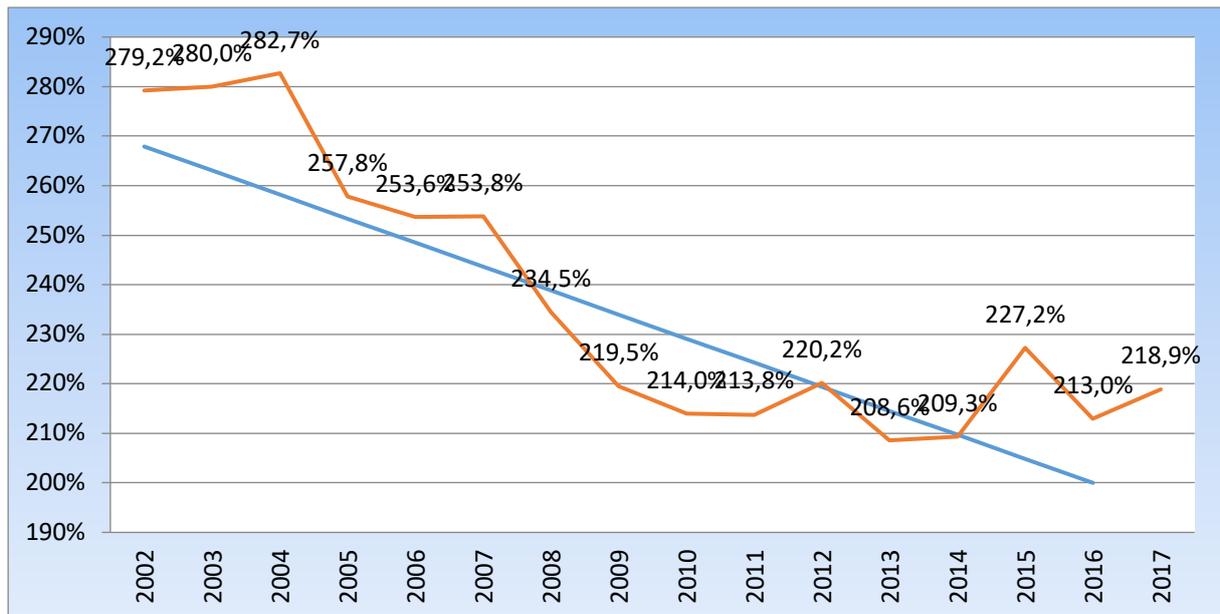
O fato de o Rio Grande do Sul ter uma dívida pública crescente e uma trajetória muito lenta de ajuste da relação DCL/RCL deveu-se à acumulação de resíduos, decorrente do pagamento parcial (13% da Receita Líquida Real) das prestações do contrato da Lei 9.496/97, assim como pela elevada taxa juros reais de 6% ao ano e pela concentração de sua dívida indexada às oscilações do IGP-DI.

Em outras palavras, a acumulação de resíduo tornou-se um dos principais problemas relacionados à sistemática de pagamento da dívida renegociada. Isto é, quando o valor calculado da prestação ultrapassava o limite de 13% da RLR, a diferença não paga em razão deste limite era contabilizada numa conta chamada de resíduo. Além disso, as

renegociações anteriores (Leis nº 7.986/89 e nº 8.727/93) também eram abatidas do limite percentual, servindo para reduzir, ainda mais, a prestação efetivamente paga.

Os Gráficos 1 e 2 ajudam a demonstrar as afirmações quanto à lenta trajetória dessa relação desde 2002.

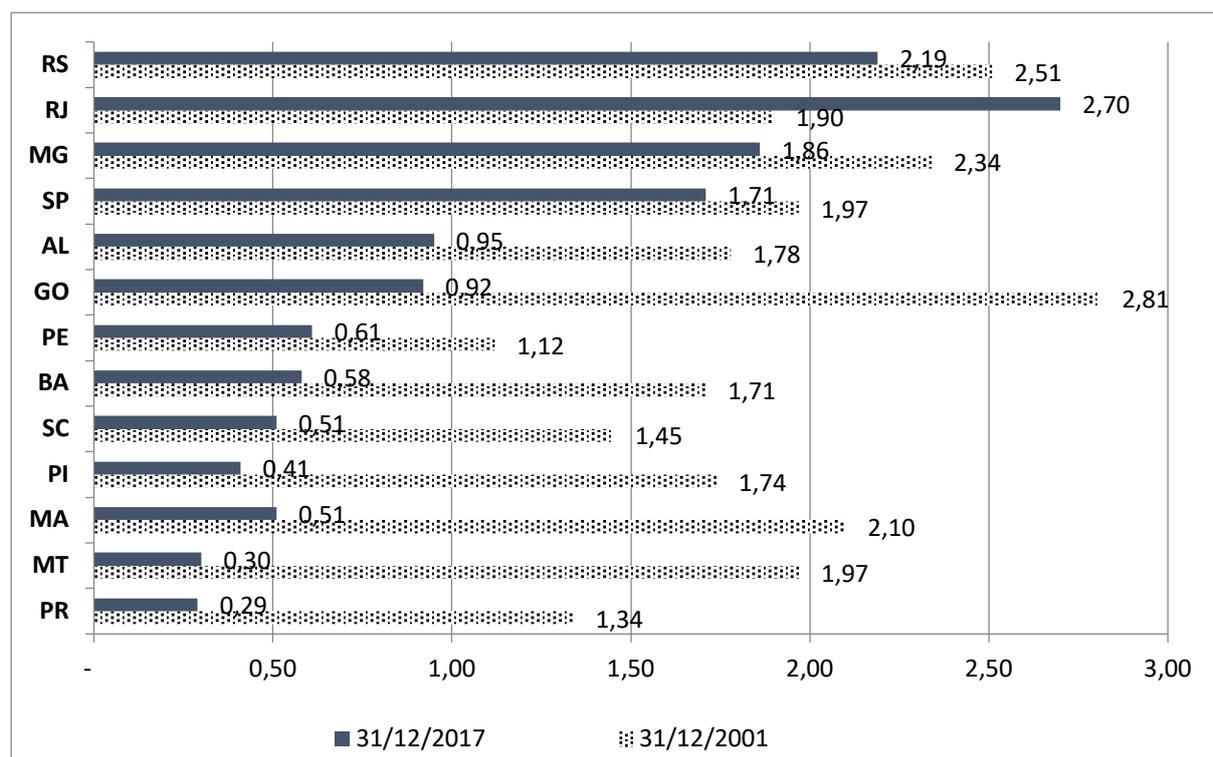
Gráfico 1 – Comprometimento da Dívida Consolidada Líquida em relação à Receita Corrente Líquida – 2002-2010



FONTE: Relatório de Gestão Fiscal, Secretaria da Fazenda.

No *ranking* dos estados e Distrito Federal, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, o Rio Grande do Sul é o estado da Federação que apresentou o ajustamento mais demorado da relação DCL/RCL.

Gráfico 2 – Relação DCL/RCL em Estados selecionados – dez.-2001/dez.-2017



FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional.

Desde 2013, o estado apresenta haveres financeiros negativos. Em 2017, além da dívida consolidada de R\$ 76,7 bilhões, seu sistema de caixa apresenta haveres negativos que montam mais de R\$ 17,0 bilhões. Grosso modo, a dívida consolidada seria, na prática, de R\$ 93,7 bilhões e a relação DCL/RCL atingiria 267,7%, evidenciando toda a fragilidade de sua estrutura financeira: a corrosão da solvência fiscal e a insuficiente liquidez de caixa.

Tabela 2 - Dívida Consolidada Líquida do RS- 2007 - 2017 (R\$ milhões)

| ITENS | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| DÍVIDA CONSOLIDADA BRUTA | 35.952 | 40.575 | 39.660 | 44.412 | 47.548 | 52.236 | 55.041 | 59.940 | 68.486 | 73.797 | 76.703 |
| Dívida Mobiliária | 151 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Dívida Contratual | 33.752 | 38.277 | 37.108 | 41.068 | 43.622 | 47.723 | 51.002 | 55.371 | 62.616 | 66.800 | 68.123 |
| Débitos Parcelados | 296 | 263 | 243 | 525 | 494 | 618 | 657 | 667 | 800 | 739 | 652 |
| Dívida Contratual Interna | 32.757 | 35.671 | 35.205 | 38.260 | 40.639 | 44.199 | 46.804 | 49.241 | 53.772 | 59.270 | 60.243 |
| Dívida Contratual Externa | 699 | 2.343 | 1.661 | 2.283 | 2.489 | 2.906 | 3.541 | 5.463 | 8.043 | 6.791 | 7.229 |
| Precatórios pós 05/05/2000 | 2.027 | 2.277 | 2.537 | 3.344 | 3.926 | 4.514 | 4.038 | 4.569 | 5.870 | 6.997 | 8.580 |
| Precatórios antes 05/05/2000 | 22 | 22 | 15 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Ajustes | | | | | | | | | | | |
| (-) Ativo Disponível | 675 | 805 | 685 | 652 | 700 | 646 | 4.809 | 5.386 | 5.123 | 6.280 | 7.697 |
| (-) Haveres Financeiros | | | | | | | | | | | |
| Líquidos | 836 | 1.333 | 1.243 | 741 | 693 | 284 | -8.580 | -11.624 | -13.766 | -14.972 | -17.054 |
| (+) Restos a Pagar Processados | 1.095 | 644 | 453 | 417 | 720 | 900 | 603 | 957 | 3.084 | 3.093 | 5.049 |

| | | | | | | | | | | | | |
|---------------------------|--------|---------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--|
| DÍVIDA CONSOLIDADA | | | | | | | | | | | | |
| LÍQUIDA | 35.514 | 39.059 | 38.171 | 43.437 | 46.874 | 52.207 | 55.041 | 59.940 | 68.486 | 73.797 | 76.703 | |
| Varição R\$ | 742,1 | 3.544,1 | -887,9 | 5.266,3 | 3.437,2 | 5.332,4 | 2.834,3 | 4.898,8 | 8.546,3 | 5.310,9 | 2.906,2 | |
| RECEITA CORRENTE | | | | | | | | | | | | |
| LÍQUIDA | 13.991 | 16.658 | 17.387 | 20.298 | 21.928 | 23.711 | 26.388 | 28.633 | 30.139 | 34.655 | 35.046 | |
| RELAÇÃO DCL/RCL | 253,8% | 234,5% | 219,5% | 214,0% | 213,8% | 220,2% | 208,6% | 209,3% | 227,2% | 213,0% | 218,9% | |

FONTE: Relatório de Gestão Fiscal, Secretaria da Fazenda.

De outra parte, na Tabela 3, são evidenciados os resultados fiscais obtidos com a aplicação da metodologia do “abaixo da linha” na série da dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul. No período 2007-2017, as necessidades de financiamento do setor público gaúcho apresentam déficit nominal, excetuando-se o ano de 2009, único ano da série que se atinge resultado nominal negativo (superávit). Em 2009, a apreciação da taxa cambial e o índice negativo do IGP-DI (-1,72%), que indexa boa parte da dívida estadual, ajudaram a explicar o ajuste cambial negativo, que foi da ordem de R\$ 630 milhões. Em média, as NFSP estadual alcançaram R\$ 3,6 bilhões anuais (Tabela 3).

Foram registrados juros nominais (juros reais e atualização monetária) no expressivo montante de R\$ 56,7 bilhões no período 2007-2017. O resultado primário, medido abaixo da linha, ficou em R\$ 17,1 bilhões, bem abaixo do incremento dos encargos financeiros. A partir de 2012, reduz-se a geração de resultado primário e sua insuficiência indicaria dificuldades para reduzir a carga de juros nominais.

Tabela 3 – Evolução do Resultado Nominal, Juros Nominais e Resultado Primário do RS - 2007-2017

| ITENS | R\$ milhões | | | | | | | | | | | SOMA |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|-----------------|----------------|------------------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | |
| DCL final do período | 35.514,4 | 39.058,5 | 38.170,7 | 43.437,0 | 46.874,2 | 52.206,7 | 55.040,9 | 59.939,7 | 68.486,0 | 73.797,0 | 76.703,2 | |
| DCL início do período | 34.772,3 | 35.514,4 | 39.058,5 | 38.170,7 | 43.437,0 | 46.874,2 | 52.206,7 | 55.040,9 | 59.939,7 | 68.486,0 | 73.797,0 | |
| I. RESULTADO NOMINAL LRF | 742,1 | 3.544,1 | -887,9 | 5.266,3 | 3.437,2 | 5.332,4 | 2.834,3 | 4.898,8 | 8.546,3 | 5.310,9 | 2.906,2 | 41.930,8 |
| II. (-) AJUSTE CAMBIAL | -193,1 | 385,3 | -629,8 | -116,4 | 288,7 | 218,6 | 440,6 | 626,9 | 2.544,9 | -1.311,2 | 105,7 | 2.360,2 |
| III. RESULTADO NOMINAL (I - II) | 935,2 | 3.158,8 | -258,1 | 5.382,8 | 3.148,5 | 5.113,8 | 2.393,6 | 4.271,9 | 6.001,4 | 6.622,1 | 2.800,5 | 39.570,6 |
| JUROS NOMINAIS | 4.268,9 | 5.051,8 | 1.667,2 | 6.058,6 | 4.394,4 | 5.835,9 | 5.207,2 | 4.779,3 | 8.414,9 | 7.528,2 | 3.530,6 | 56.736,9 |
| RESULTADO PRIMÁRIO | -3.333,7 | -1.893,0 | -1.925,3 | -675,8 | -1.245,9 | -722,0 | -2.813,6 | -507,4 | -2.413,4 | -906,1 | -730,1 | -17.166,3 |

NOTA: Cálculos do autor.

FONTE DE DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda.

3- Sustentabilidade da política fiscal gaúcha

O endividamento público é um instrumento de política fiscal que permite aos governos proverem bens públicos além de sua capacidade de arrecadação tributária. Conceitualmente, a sustentabilidade dívida pública exige que o valor presente da dívida não supere os fluxos descontados dos superávits primários futuros (COSTA, 2009, p.82). De forma intuitiva, limitado o gasto público real, a taxa real de crescimento média da receita líquida deveria ser maior que a taxa real de crescimento média dos juros da dívida, sustentando a geração de resultados primários positivos e não permitindo a acumulação de déficits.

Assim, o objetivo da política fiscal consiste em garantir a solvência fiscal e liquidez de caixa para cumprir as obrigações contratuais, evitando a acumulação excessiva da dívida pública. Também há que se manter a credibilidade dos *stakeholder* em torno da política fiscal adotada. Numa situação extrema, o descontrole fiscal redundaria em um “default”, quando o ente público não cumpriria suas obrigações de forma generalizada.

A convergência para o equilíbrio intertemporal se mostraria eficaz para garantir a solvência fiscal quando os indicadores de endividamento permanecessem dentro das metas e limites previstos, assim como a efetividade do esforço fiscal tivesse um horizonte temporal de ajuste razoável.

No caso gaúcho, tais requisitos foram se exaurindo com decorrer dos anos: (a) os resultados primários (acima da linha) tornaram-se negativos a partir de 2014, sendo insuficientes para reduzir a trajetória da relação DCL/RCL; (b) a liquidez de caixa se deteriorou, no período 2015-2018, devido à falta de disponibilidades financeiras de curtíssimo prazo para atender compromissos mínimos; (iii), o estado, mesmo sendo submetido ao controle fiscal da União desde 1998, tem o ajuste de suas contas públicas realizado quase de que forma “permanente”.

Desde 1998, governos e partidos distintos têm adotado repetidas medidas de contenção de gasto público e aumentos de alíquotas de impostos, os quais não se tornaram eficazes do ponto de vista da sustentabilidade da política fiscal. Não há dúvidas quanto ao exaurimento da liquidez de caixa do Tesouro Estadual, constatável pelo saldo da conta Resgate do SIAC, pelo parcelamento de salários e pela postergação de pagamentos junto aos fornecedores ou entes municipais, etc.

Isso é o indicativo de uma crise estrutural que não se encerrará enquanto o saldo da dívida pública permanecer elevado. A maioria das medidas de agenda interna (elevação de alíquotas de ICMS, corte de gastos com pessoal, revisão do sistema de próprio de previdência e controle de custeio) já foram implementadas e estão, ainda, sendo realizadas, embora não estejam esgotadas. A agenda futura, ditada pela União, exige a renovação da elevação de alíquotas do ICMS, a privatização de empresas estatais e o fim da utilização dos recursos dos depósitos judiciais, dentre outras.

A Lei Federal Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e Distrito Federal, e sua versão estadual, a Lei Complementar nº 15.138, de 26 de março de 2018, estão orientadas pelo princípio da sustentabilidade econômico-financeira. A referida Lei Federal prevê a redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos do estado com o Tesouro Nacional, por prazo igual ao da vigência do Regime de Recuperação Fiscal (36 meses), possibilitando uma economia de mais de R\$ 11,5 bilhões até 2020. O estado, também, precisa apresentar os ativos como contrapartida exigida pela União para fechar o acordo, o que depende de emenda à Constituição Estadual que permitam a privatização de estatais.

Há o reconhecimento pelo atual governo estadual de que a adesão ao novo regime não será a solução do excessivo endividamento estadual, mas uma opção para equilibrar as contas mediante o ganho de fluxo de caixa, garantindo o mínimo de governabilidade nos próximos três anos e possibilitando a busca de novos financiamentos.

Entretanto, o principal problema da sustentabilidade econômico-financeira da política fiscal gaúcha permanece e referem-se aos desequilíbrios de fluxo e de estoque, os quais exigem um esforço fiscal continuado e sem horizonte de término. Os desequilíbrios de fluxo se referem à geração futura de superávits primários positivos, além de 36 meses propostos pelo RRF, tendo em vista a compreensão histórica de gastos em infraestrutura, investimentos sociais e na segurança pública.

A política de contenção de gastos correntes, em especial pessoal, mantida por vários governos, foi perdida em função do populismo fiscal verificado no período de 2011-2014, cuja repercussão financeira teve seus reflexos a partir de 2015, sendo determinante para o posterior parcelamento salarial dos vencimentos dos servidores públicos do Poder Executivo.

Cabe destacar três medidas estruturantes que foram aprovadas pela Assembleia Legislativa a partir de 2015, a saber: (a) a Lei Complementar nº 14.750, de 15 de outubro de 2015, que instituiu o Regime de Previdência Complementar, dando passo importante para a resolução do problema previdenciário; (b) a Lei nº 14.743, de 24 de novembro de 2015, que elevou alíquotas de ICMS nos exercícios de 2016 a 2018; e (c) a Lei Complementar nº 14.836, de 14 de janeiro 2016, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual.

Com relação ao desequilíbrio de estoque, a elevada dívida pública tem como núcleo exatamente o contrato da Lei nº 9.496/97, cuja taxa de expansão real crescerá a 4% ao ano, sendo elevada em relação ao crescimento observado da receita corrente líquida do estado e ao próprio PIB estadual. Ainda que a União, mediante a Lei Complementar nº 148/14, tenha alterado as condições financeiras do Acordo da Dívida, reduzindo a taxa de juro e trocado o indexador, o patamar de juro real requerido neste contrato exige um esforço fiscal que não dá garantia para o equilíbrio sustentável das contas estaduais.

Por isso, há que se considerar a testagem do cálculo de sustentabilidade fiscal, verificando-se se o valor presente da dívida atual será amortizado com a geração de superávits primários esperados num prazo razoável, de modo que o ajuste fiscal não seja apenas discricionário e prejudicial a melhoria dos serviços públicos. Esses elementos tornam-se relevantes para uma análise mais acurada da solução do excessivo endividamento estadual.

Na falta de tais requisitos, uma agenda adicional mais arrojada para o ajuste fiscal gaúcho seria o aprofundamento de reformas que reduzam o tamanho do Estado gaúcho, gerando um *funding* para a amortização direta da dívida pública estadual. Todavia, os processos de privatização das empresas públicas seriam insuficientes para amenizar o excessivo montante da dívida pública.

Restando, por último, insistir em novas rodadas de negociações com o Governo Federal, buscando o mecanismo proposto no art. 3º da Lei Complementar nº 151/15, pelo qual a União concederia novos descontos sobre os saldos devedores sobre os contratos de refinanciamento da Lei nº 9.496/97 e da Medida Provisória nº 2.185-35/01.

Considerações finais

Há 20 anos, o Estado do Rio Grande do Sul é supervisionado pela Secretaria do Tesouro Nacional e vem, com oscilações, implementando as metas e os limites definidos no Programa de Ajuste Fiscal. Seus resultados obtidos não foram efetivos após vários anos, dado seu longo prazo de duração e por estar fragilizando o estado como provedor de bens públicos.

A geração insuficiente de resultado primário e o elevado endividamento conduzem à falta de sustentabilidade da política fiscal, pois sua trajetória temporal não permite vislumbrar uma convergência rápida para a queda da relação dívida consolidada líquida/receita corrente líquida. Com isso, há indícios de risco de acumulação de déficits em anos vindouros.

O novo regramento fiscal e jurídico definido pela União, ao reforçar controle do estado, é incongruente com a atual condição do devedor, ao exigir a manutenção de um esforço fiscal que não se mostra exequível com a sua própria geração continuada de resultado primário positivo. O equacionamento do problema financeiro também envolve aspectos federativos relacionados a redistribuição de recursos e obrigações entre as esferas da Federação, tais como o abatimento da dívida com créditos de compensações pela Lei Kandir e, principalmente, novos descontos sobre o saldo devedor com a União.

O Regime de Recuperação Fiscal não garante princípio da sustentação econômico-financeira ao Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do § 1º do art. 1º da Lei da Lei Federal nº 159/17, no médio e no longo prazo, pois tal princípio exige que haja, objetivamente, solvência fiscal e a melhoria da liquidez de caixa. As medidas que constam no art. 2º aprofundam o ajustamento das contas públicas, mas não resolvem o cerne crucial do problema financeiro da Lei nº 9.496/97, qual seja, o crescimento automático da atualização monetária da dívida a despeito da capacidade fiscal do estado. Somente com maiores descontos sobre os saldos devedores com a União será possível reduzir o horizonte temporal de ajuste fiscal e recuperar a capacidade de o estado cumprir suas funções essenciais.

Sem mudanças no sistema tributário nacional e sem novos descontos ao enorme passivo estadual, chega-se à conclusão de que os instrumentos de política fiscal serão insuficientes para garantir a provisão necessária de bens públicos e uma política ativa de crescimento. O forte ranço ideológico presente na sociedade gaúcha impede ver o que transparece: a atual estrutura administrativa do estado e sua forma de financiamento não favorecem aqueles que mais necessitam de bens públicos.

Referência Bibliográficas

BANCO CENTRAL DO BRASIL. (2011). **Manual para Cálculo de Estatísticas Fiscais de Governos Regionais**. Diretoria de Política Econômica.

COSTA, Carlos Eugênio Ellery Lustosa. **Sustentabilidade da dívida pública**. Dívida pública: a experiência brasileira. Secretaria do Tesouro Nacional. 2009. p.81-99.

IANCHOVICHINA, Elena; LIU, Lili; NAGARAJAN, Mohan. (2006). **Subnational Fiscal Sustainability Analysis**. World Bank. Policy Research Working Paper, nº 3947. June 2006.

LEY, Eduardo. (2008). ***Fiscal (and External) Sustainability***. World Bank. Mimeo (Version: April, 19).

TESOURO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Relatório da Dívida Pública**. 2016.

TESOURO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Perspectivas para as Finanças Públicas do RS no período de 2019 a 2025**. Textos para Discussão TE/RS. PETRY, Guilherme; BRAATZ, Jacó; e MARTINEZ, Paolo. 2017.

ROCHA, Fabiana. (2005). **Déficit Público e a Sustentabilidade da Política Fiscal: teoria e aplicações**. In: **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora Campus. p.493-507.

ANEXO 1 – Evolução da Dívida Consolidada Líquida do Estado do Rio Grande do Sul – 2007-2017

| ITENS | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| DÍVIDA CONSOLIDADA | 35.951.604.346 | 40.575.467.717 | 39.660.041.518 | 44.412.294.512 | 47.547.620.357 | 52.236.343.777 |
| Dívida Mobiliária | 150.844.507 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Dívida Contratual | 33.751.789.251 | 38.276.861.672 | 37.108.187.501 | 41.067.904.988 | 43.621.702.160 | 47.722.597.736 |
| Débitos Parcelados | 296.084.108 | 263.140.600 | 242.573.163 | 525.049.606 | 493.768.957 | 617.946.705 |
| Dívida Contratual Interna | 32.757.176.304 | 35.671.113.090 | 35.204.798.980 | 38.260.104.035 | 40.639.185.694 | 44.198.916.873 |
| Dívida Contratual Externa | 698.528.839 | 2.342.607.982 | 1.660.815.358 | 2.282.751.347 | 2.488.747.509 | 2.905.734.159 |
| Precatórios posteriores a 05/05/2000 | 2.027.263.728 | 2.276.899.719 | 2.537.347.473 | 3.344.389.524 | 3.925.918.197 | 4.513.746.041 |
| Precatórios anteriores a 05/05/2000 | 21.706.859 | 21.706.326 | 14.506.544 | 0 | 0 | 0 |
| Ajustes | | | | | | |
| (-) Ativo Disponível | 674.989.046 | 805.473.627 | 685.040.676 | 651.517.874 | 700.062.322 | 646.061.954 |
| (-) Haveres Financeiros Líquidos | 835.958.926 | 1.333.366.562 | 1.242.945.923 | 741.123.658 | 693.174.666 | 284.026.466 |
| (+) Restos a Pagar Processados | 1.095.453.778 | 643.612.940 | 453.128.399 | 417.373.579 | 719.839.402 | 900.411.679 |
| DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) | 35.514.403.293 | 39.058.534.142 | 38.170.676.774 | 43.437.026.558 | 46.874.222.770 | 52.206.667.036 |
| Varição R\$ | 742.066.646 | 3.544.130.849 | -887.857.369 | 5.266.349.785 | 3.437.196.212 | 5.332.444.266 |
| RECEITA CORRENTE LÍQUIDA | 13.991.366.037 | 16.657.785.043 | 17.387.287.460 | 20.297.846.621 | 21.927.904.939 | 23.710.653.601 |
| RELAÇÃO DCL/RCL | 253,83% | 234,48% | 219,53% | 214,00% | 213,77% | 220,18% |

| ITENS | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2017/2007 |
|---|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------|
| DÍVIDA CONSOLIDADA | 55.040.941.434 | 59.939.701.992 | 68.486.044.087 | 73.796.963.283 | 76.703.155.010 | 113,35% |
| Dívida Mobiliária | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Dívida Contratual | 51.002.468.987 | 55.370.748.025 | 62.615.611.821 | 66.799.770.176 | 68.123.314.463 | |
| Débitos Parcelados | 656.923.889 | 667.175.857 | 800.339.070 | 739.441.118 | 651.552.105 | |
| Dívida Contratual Interna | 46.804.071.793 | 49.240.831.391 | 53.771.831.877 | 59.269.680.950 | 60.242.683.029 | |
| Dívida Contratual Externa | 3.541.473.305 | 5.462.740.777 | 8.043.440.874 | 6.790.648.107 | 7.229.079.328 | |
| Precatórios posteriores a 05/05/2000 | 4.038.472.447 | 4.568.953.967 | 5.870.432.266 | 6.997.193.108 | 8.579.840.547 | |
| Precatórios anteriores a 05/05/2000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Ajustes | | | | | | |
| (-) Ativo Disponível | 4.809.487.701 | 5.385.771.845 | 5.123.021.783 | 6.279.966.084 | 7.697.124.625 | |
| (-) Haveres Financeiros Líquidos | -8.579.908.185 | -11.624.294.010 | -13.766.310.679 | -14.971.525.376 | -17.053.912.843 | |
| (+) Restos a Pagar Processados | 603.126.893 | 957.137.610 | 3.084.359.458 | 3.093.256.539 | 5.049.040.885 | |
| DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) | 55.040.941.434 | 59.939.701.992 | 68.486.044.087 | 73.796.963.283 | 76.703.155.010 | 115,98% |
| Varição R\$ | 2.834.274.398 | 4.898.760.558 | 8.546.342.095 | 5.310.919.196 | 2.906.191.727 | |
| RECEITA CORRENTE LÍQUIDA | 26.387.876.168 | 28.633.465.816 | 30.139.172.171 | 34.654.897.410 | 35.045.932.697 | 150,48% |
| RELAÇÃO DCL/RCL | 208,58% | 209,33% | 227,23% | 212,95% | 218,86% | |

