

# **Aprofundar o ajuste fiscal no RS**

## **Resumo**

O objetivo do presente artigo é ponderar sobre a eficácia da política de ajustamento das contas públicas estaduais ao longo de vários governos. Minha linha de argumentação principal é que o Rio Grande do Sul tem enfrentado contínuos esforços de redução de gastos públicos e não evidencia, ainda, uma tendência de ajuste fiscal intertemporal. O Governo Rigotto recebeu as contas públicas esfaceladas e conseguiu honrar os compromissos financeiros e produzir um resultado primário impressionante em 2005. Ainda que alguns indicadores de 2005 (relação dívida/receita líquida e resultado primário) sejam favoráveis, eles estão alicerçados no ajuste tributário que expira em dezembro de 2006.

### **Palavras-chave:**

Finanças públicas; ajuste fiscal, reforma da gestão pública.

**CALAZANS**, Roberto Balau. Aprofundar o ajuste fiscal no RS. Finanças em Linha. Junho/2006.

## **Aprofundar o ajuste fiscal no RS**

**Roberto Calazans\***

O objetivo do presente artigo é ponderar sobre a eficácia da política de ajustamento das contas públicas estaduais ao longo de vários governos. Em 06/01/2006, publiquei um artigo no Jornal Zero Hora, que agora procuro ampliar alguns dos temas incluídos naquele pequeno texto.

Minha linha de argumentação principal é que o Rio Grande do Sul tem enfrentado contínuos esforços de redução de gastos públicos e não evidência, ainda, uma tendência de ajuste fiscal intertemporal. O Governo Rigotto recebeu as contas públicas esfaceladas e conseguiu honrar os compromissos financeiros e produzir um resultado primário impressionante em 2005. Ainda que alguns indicadores de 2005 (relação dívida/receita líquida e resultado primário) sejam favoráveis, eles estão alicerçados no ajuste tributário que expira em dezembro de 2006.

A política fiscal dos governos segue o clássico modelo de *stop and go*, com preocupante queda de investimentos públicos. A crise é estrutural, pois não é somente de fluxo (déficit nominal), mas fundamentalmente de desequilíbrio de estoques (dívida, previdência, precatórios, etc.). A queda do investimento e o crescimento da dívida e das aposentadorias repercutem sobre o desenvolvimento da economia, pois implicam impostos futuros. Em 36 anos (1970-05), ocorreram déficits primários em 32 anos, e somente no período 2002-2005 as contas públicas começaram a registrar os primeiros resultados positivos.

\* Agente Fiscal do Tesouro do Estado.

A Tabela 1 mostra a trajetória do ajustamento das contas estaduais, medida pelas variações absolutas do resultado primário do Tesouro Estadual. Ela demonstra que nos últimos 20 anos (1986 a 2005) realizaram-se 11 anos de políticas fiscais restritivas e nove de expansão do gasto público, sendo que em três anos (1996-98) se verificaram as receitas extraordinárias de privatizações. Ou seja, em apenas seis anos os governos realizaram a expansão do investimento público e/ou concederam aumentos salariais em virtude do ciclo político. Invariavelmente, as duas variáveis básicas para o ajustamento das contas estaduais foram a redução dos salários reais e/ou a queda do investimento.

Tabela 1

Tipologias das políticas fiscais assumidas no RS			
R\$ milhões			
ANOS	RESULTADO PRIMÁRIO	VARIAÇÃO	REDUÇÃO/ EXPANSÃO DO GASTO PÚBLICO
1986	-1.247,0		
1987	-899,7	347,3	Redução
1988	-869,1	30,6	Redução
1989	-2.104,9	-1.235,8	Expansão
1990	-2.352,6	-247,6	Expansão
1991	-499,6	1.853,0	Redução
1992	-2.835,4	-2.335,8	Expansão
1993	-1.646,6	1.188,8	Redução
1994	-709,0	937,6	Expansão
1995	-837,2	-128,2	Expansão
1996	-1.461,6	-624,3	Expansão
1997	-1.780,5	-318,9	Expansão
1998	-2.304,2	-523,7	Expansão
1999	-1.040,6	1.263,6	Redução
2000	-571,7	468,8	Redução
2001	-154,1	417,6	Redução
2002	435,7	589,8	Redução
2003	237,3	-198,4	Redução
2004	183,8	-53,6	Redução
2005	621,2	437,4	Redução

NOTA:1. Os valores estão a preços de dez/05 e foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual.  
2. Os dados referem-se à execução orçamentária do Tesouro do Estado.

No período 1999-2002, houve a redução significativa do déficit primário na Administração Direta. Não obstante deterioraram-se as condições financeiras do Tesouro, levando ao esgotamento do Caixa Único, ao crescimento do déficit nominal e do passivo financeiro. Em 2003-2005, retomaram-se as medidas de austeridade

fiscal, as quais permitiram a elevação significativa do resultado primário em 2005 – o maior desde 1970.

É óbvio que a superação das dificuldades fiscais exigirá redobrada disciplina fiscal. No entanto isso não representa nenhuma novidade, pelo menos nos últimos 11 anos do período 1986-05. Se a gestão fiscal continuar nessa dinâmica (queda do investimento, oscilações no incremento da folha salarial em função do ciclo político, postergação da modernização administrativa e crescimento da dívida estadual), todo o esforço fiscal empreendido é frágil, pois não tem sustentabilidade.

O significativo ajuste fiscal produzido entre 2003-2005 decorreu, em parte, do ajuste de alíquotas verificado em 2004 e do controle rígido do gasto público. Se as alíquotas do ICMS em telecomunicações, combustíveis e energia elétrica não forem mantidas, o novo governo terá de enfrentar um déficit nominal estimado de R\$ 1,4 bilhão em 2007. Além disso, com os limites de endividamento comprometidos, o Estado apresenta dificuldades em contrair novas operações de crédito, que têm sido determinantes para o financiamento dos projetos rodoviários. A trajetória de queda do investimento está chegando ao fundo do poço, e isso prejudica qualquer projeto de desenvolvimento sustentado.

Desde 1999, quando o Tesouro Estadual passou a ter suas contas fiscais monitoradas pela Secretaria do Tesouro Nacional, duas saídas têm sido defendidas para resolver a crise.

A primeira é gradualista, que se fixa no resultado primário e espera por um longo ajuste temporal. A segunda é o choque de gestão, ao estilo Minas Gerais, que criaria um ambiente de terra arrasada na máquina pública, uma vez que sua lógica se centra em modificar o direito adquirido dos servidores públicos. A substituição do tempo de serviço pelo benefício relativo ao desempenho foi uma das ações encaminhadas pelo governo mineiro para obter a redução do gasto com pessoal.

Há, no entanto, outra saída que pode ser pactuada e que implicaria sete blocos de iniciativas, aprofundando o ajuste fiscal do Estado. A seguir, explicam-se mais detalhadamente as alterações propostas para a política fiscal.

## **1. Pacto pelo ajuste fiscal**

Em 2004, em uma votação apertada, o Governo Rigotto elevou as alíquotas do ICMS incidentes sobre energia elétrica (exceto para pequenos

consumidores), combustíveis (exceto para óleo diesel) e telecomunicações. Como em dezembro de 2006 as alíquotas voltam aos percentuais anteriores, isso levará a redução do esforço fiscal empreendido pelo atual governo.

Parece ser uma heresia propor a manutenção da carga tributária do ICMS quando há uma mobilização da sociedade pela sua redução, culpando-a pelo baixo desempenho do PIB estadual. Todavia se o Estado se comprometer a aprofundar o processo de ajuste fiscal, tal proposta deixa de ser uma heresia e passa a ser um compromisso.

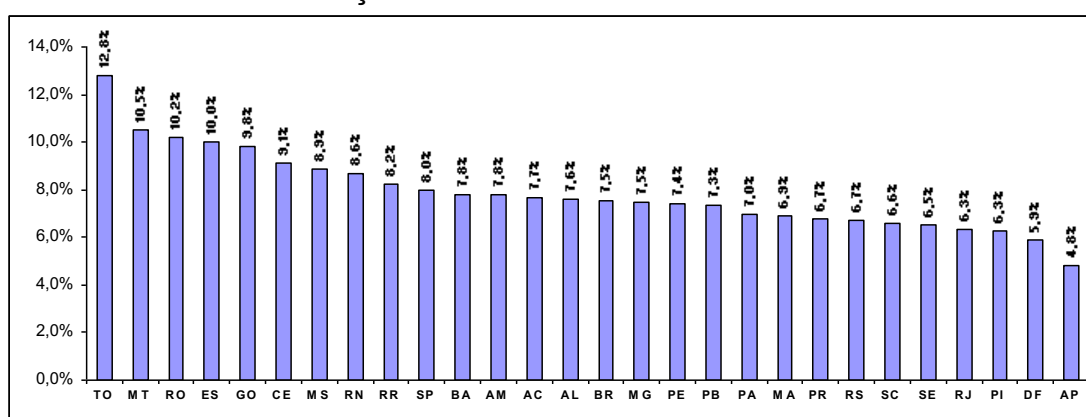
Uma discussão profunda e transparente entre os Poderes do Estado e destes com a sociedade gaúcha poderia culminar num pacto ou algo similar, que tenha como objetivo primordial ampliar a disciplina fiscal do Estado.

Esse pacto combinaria manutenção de alíquotas, revisão dos benefícios fiscais e redução do gasto público. Seria uma demonstração para a sociedade gaúcha de que o governo estaria disposto, além de aumentar o resultado primário, a buscar reduzir o tamanho de déficit nominal.

No lado da receita, a mudança substancial seria aproximar a relação ICMS/PIB à de outras unidades federativas. O Gráfico 1 mostra que essa relação é quase um ponto percentual menor que a média brasileira em 2003.

Gráfico 1

Relação ICMS/PIB estadual em 2003



FONTE: Mensagem do Governador 2005.

Complementarmente, a revisão do Fundopem reduziria a concentração espacial e criaria mecanismos de controle orçamentário. Segundo estudo, de 1995-2004, a distribuição dos benefícios usufruídos no Fundopem ficou concentrada no Corede Metropolitano Delta do Jacuí (37,8%), seguido pelo Vale do Rio Pardo

(27,4%). Essa ação permitira atuar no eixo da redução das desigualdades regionais, criando vantagens fiscais aos Coredes menos dinâmicos.

Quanto ao controle déficit público, o governo assumiria metas, tais como zerar o déficit nominal em quatro anos, reduzir vinculações constitucionais e elevar gradativamente o percentual de investimento público.

A execução da política tributária exigiria outras ações, dentre as mais relevantes podem-se citar:

- Propor a rediscussão do pacto federativo, buscando-se recuperar a participação relativa dos estados na arrecadação tributária nacional mediante a revisão da repartição dos tributos federais.
- Propor novos mecanismos tributários para reduzir-se a carga tributária estadual nas regiões mais carentes do Estado, propiciando uma política de desenvolvimento regional.

## **2. Nova matriz orçamentária**

O segundo conjunto de medidas alteraria a matriz orçamentária, revisando-se os limites para educação, ciência e tecnologia e ensino superior, os quais, tal como definidos na Constituição Estadual, acabaram por criar uma enorme rigidez orçamentária. Ao mesmo tempo, os Poderes Judiciário e Legislativo dariam sua contribuição a esse ajuste, mantendo seus gastos nos patamares atuais. Complementarmente, a regionalização do orçamento e a descentralização administrativa fortaleceriam o mecanismo da participação da sociedade.

Uma das maiores dificuldades para garantir o ajuste fiscal é a rigidez dos gastos. A receita pública não é totalmente disponível como recurso livre, já que dela devem ser deduzidas as parcelas previstas na Constituição Federal pertencentes aos municípios, bem como aquelas dispostas na Constituição Estadual relativas a gastos específicos<sup>1</sup>.

Embora as vinculações da receita assegurem recursos para áreas fundamentais, elas dificultam a redução do déficit orçamentário, na medida em que

---

<sup>1</sup> Das receitas estaduais vinculadas por força da Constituição Federal, vão para os municípios: (a) 50% do produto da arrecadação do IPVA (art. 158, II, CF); (b) 25% do produto da arrecadação do ICMS (art. 158, IV, CF); (c) 25% do produto da arrecadação da cota-parte do IPI/exportação, destinado pela União aos estados e ao Distrito Federal (art. 159, §3, CF). Das despesas estaduais vinculadas por força da Constituição Estadual: (a) 35% da receita líquida de impostos destinam-se ao ensino público (art. 202, CE); (b) 1,5% da receita líquida de impostos próprios vai para a FAPERGS (art. 236, CE); (c) 0,5% da receita líquida de impostos próprios direciona-se ao ensino superior (art. 201, §3, CE).

quase todo o incremento da carga tributária deve apresentar correspondência semelhante na despesa. As vinculações de receita atuam para inflexibilizar o gasto público, tornando rígida a execução do orçamento público, além de ampliarem os esforços fiscais requeridos para a contenção dos déficits.

Afora as críticas acima expostas, o especialista Darcy Francisco Carvalho apresentou uma nova linha de argumentação crítica às vinculações de receita, tais como:

- a) Facilitam a expansão do gasto, porque obrigam determinados níveis de dispêndio até onde ele não é necessário. No caso do RS, que tem bons indicadores de saúde, será necessário elevar as despesas com saúde até 12% da receita líquida de impostos?
- b) Passam a medir a satisfação das necessidades por indicadores contábeis, quando devia ser por indicadores de desempenho.
- c) Negam o conceito de produtividade, pois a meta é a elevação do gasto e não sua eficácia com menores custos possíveis.

Trata-se, pois, de pactuar novos caminhos que permitam ao Poder Executivo conseguir executar o Orçamento Estadual dentro de parâmetros de razoabilidade e consistência fiscal. A cada ano, sucedem-se exigências do Tribunal de Contas quanto ao cumprimento dos limites de gastos vinculados. Todas as unidades subnacionais enfrentam esse problema, sendo necessário caminhar para a redução de normativos constitucionais que vinculam certa fração da receita a determinados fins.

As seguintes ações poderiam ser encaminhadas pelos gestores públicos:

- Revisão do percentual de 1,5% para ciência e tecnologia e 0,5% para ensino superior comunitário.
- Redução do percentual de 35% para 25% dos recursos aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.
- Negociação de percentual de recursos destinados aos Outros Poderes com base em metas de ajuste fiscal.
- Condicionamento da aplicação de receitas vinculadas à previa aprovação do programa de aplicação de recursos pela Junta de Coordenação Orçamentária.

### **3. Fundo de Aposentadoria Complementar**

Outro conjunto de medidas contemplaria, após regulamentação pela União, a criação do Fundo de Aposentadoria Complementar para os novos servidores, uma lei que regulasse a reposição dos servidores do Executivo e a responsabilização de cada poder pelos pagamentos dos atuais inativos e pensionistas.

Em 1998, o Governo do Estado contratou o Consórcio AzulPrev para formular um novo modelo previdenciário para os servidores estaduais. O Governo Olívio não deu a devida importância ao estudo e preferiu atuar na gestão das pensões do IPERGS. O Governo Rigotto conseguiu elevar a alíquota de contribuição para 11% para os servidores estaduais e definiu um novo sistema de gestão.

Discute-se, agora, a implantação do Fundo de Aposentadoria Complementar que permitiria conceber um sistema de capitalização em regime progressivo para os novos servidores admitidos após uma data-limite a ser estabelecida em lei. A criação desse fundo trará impactos positivos às finanças públicas no longo prazo.

Como se observa, desde 1998, os Governos tentam equacionar o desequilíbrio previdenciário, mas esbarram na descontinuidade administrativa. Entendo que também deveria ser discutida uma regra de reposição dos servidores públicos. A crescente utilização de tecnologia aumentou a produtividade dos servidores na área-meio da administração estadual, sendo necessário redimensionar alguns quadros e definir regras de reposição.

Nas áreas fins, em especial na educação, a regra de reposição deveria estar combinada com uma revisão da política de recursos humanos, de modo especial na mudança do atual plano de carreira.

### **4. Renegociação da dívida pública**

O serviço da dívida é insustentável e a dívida com a União é “perpétua”. Em vista disso, torna-se relevante a reavaliação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a busca da redução do juro – hoje em 6%. Em dezembro de 2005, a dívida consolidada do Estado é de R\$ 31,8 bilhões, e o serviço foi de R\$ 1,7 bilhão.

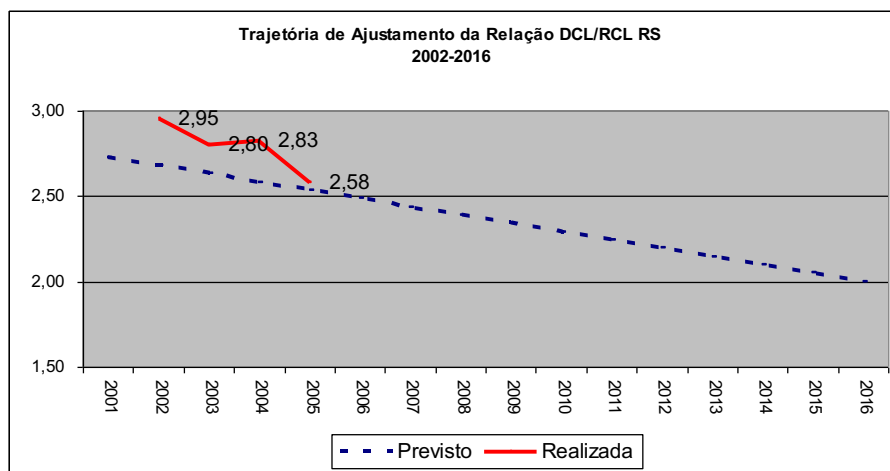


O comprometimento médio com dívida era de 5,47% no período 1991-97, passando para 18% em 2005.

A Resolução Senatorial n.º 40, de 20 de dezembro de 2001, determinou que as Dívidas Consolidadas Líquidas, ao final do exercício de 2016, não poderão ultrapassar duas vezes o montante das Receitas Correntes Líquidas (Art. 3º, inciso I) dos estados. Ao final de 2001, o Estado que apresentou excesso em relação ao limite terá que reduzi-lo numa proporção de, no mínimo, 1/15 ao ano, até chegar ao limite de 2,0 em 2016.

O Gráfico 2 descreve a evolução da relação DCL/RCL, verificando-se que ela era de 2,95 em 2002, decaindo para 2,58 em 2005. O baixo crescimento do indexador da dívida (IGP-DI) e o crescimento da receita líquida determinaram uma aproximação dessa relação à trajetória esperada. Todavia o crescimento da receita líquida é função do pacote tributário que expira em 2006, não sendo possível afirmar que a trajetória de ajustamento cadente continue a partir de 2007.

Gráfico 2



FONTE: Relatório de Gestão Fiscal/ 3º Quadrimestre.

As seguintes ações poderiam ser articuladas junto ao Governo Federal para continuar insistindo na revisão do acordo assinado em 1998:

- Inclusão da dívida extralimite dentro dos 13% da dívida intralimite.
- Redução direta do percentual de 13%.
- Redução da taxa de juros de 6% para outro percentual mais compatível com as finanças dos estados.
- Redução da base de cálculo da receita líquida real das despesas constitucionais vinculadas (saúde e educação).

## **5. Modernização da gestão pública**

O grande desafio dos governos estaduais é promover a modernização administrativa para melhorar o desempenho e lograr maior qualidade do gasto público.

Infelizmente algumas lideranças gaúchas reduzem a modernização à supressão de alguns órgãos, à quebra de direito adquirido dos servidores e, talvez, à redução dos serviços públicos das grandes redes estaduais. O problema central está relacionado à gestão dos recursos humanos, ao fortalecimento do sistema de planejamento e à gestão da informação. Curiosamente, a identificação desses problemas encontra sua explicação na própria crise fiscal que atravessa o Estado. Essa crise não deixa que o tema da modernização ganhe a relevância que merece, uma vez que as principais ações acabam-se concentrando na preservação dos serviços públicos prestados, no pagamento em dia da folha de pessoal e na realização de obras prioritárias.

No caso gaúcho, uma pesquisa realizada pelo Ministério do Planejamento em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento identificou exatamente esses temas estratégicos. O RS carece de uma política de recursos humanos. Não estão definidas as carreiras que o governo considera estratégicas, tampouco existe um plano de capacitação em execução. A criação de mecanismos de avaliação de desempenho também seria altamente desejável, mas esbarra em resistências corporativas. As informações referentes aos recursos humanos encontram-se dispersas e em diferentes bases de dados. É necessário o desenvolvimento de um sistema integrado – o RHE deve resolver pelo menos em parte o problema.

O sistema de planejamento, que engloba, além do planejamento, o orçamento e a gestão, funciona de forma não-integrada. A descentralização administrativa e o orçamento regional são ações que podem modificar a forma de como o governo se relaciona com as comunidades.

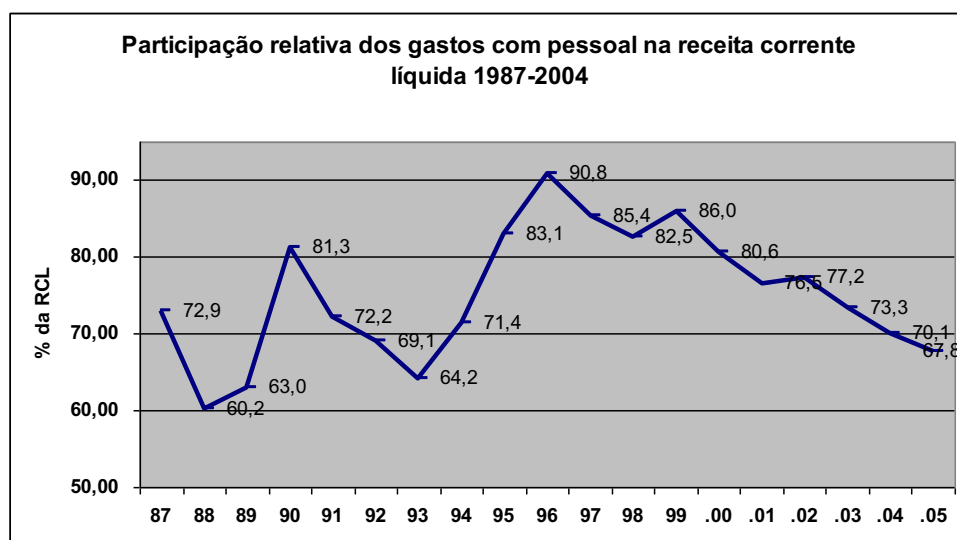
## **6. Política de pessoal**

Em termos percentuais, os gastos com pessoal decaíram de 83,2% da receita corrente líquida em 1999 para 67,8% em 2005. Há vários governos, essa tem sido a estratégia básica de ajuste das contas públicas. A conhecida política de “dar mais a quem ganha menos/mudança da matriz salarial” é responsável pelas

oscilações do percentual do gasto, em especial nos anos 1995 e 2001. Em 1995, o Governo Britto aprovou uma política salarial que elevou a folha em R\$ 1 bilhão ao ano e desestruturou sua gestão financeira. Em 2001, o Governo Olívio, preocupado com a eleição de 2002, elevou o gasto com pessoal, deixando a conta para o governo seguinte.

Essa concepção de política salarial não reduziu a legião de insatisfeitos com baixa remuneração, uma vez que não é possível elevar o salário médio de determinadas categorias (professores, por exemplo) em virtude do impacto na folha global. Ao mesmo tempo, pouca atenção foi dada à definição e à valorização das carreiras típicas de Estado, as quais tiveram queda do poder de compra de sua remuneração.

Gráfico 3



FONTE: Cálculos do autor.

Uma nova política salarial deve buscar romper com as formulações antigas e combinar modernização administrativa com a definição do núcleo estratégico de Estado. As seguintes sugestões poderiam ser encaminhadas:

- Definição das carreiras estratégicas do Estado e estabelecimento de uma política salarial compatível.
- Elaboração uma lei geral de reposição dos servidores públicos inativados.
- Reestruturação o Plano de Carreira do Magistério Público Estadual.
- Criação um fundo para a recuperação dos vencimentos dos professores, vinculado à ganhos de produtividade na relação oferta/demanda escolar.
- Redução dos cargos em comissão da Administração Pública.

- Fixação de regras para a nomeação em cargos em comissão (nível de escolaridade, funções essenciais, etc.).
- Redução da entrada de cargos em comissão em funções de segundo escalão e funções técnicas.

## **7. Mudança na Secretaria da Fazenda**

A disputa entre fiscais e auditores, a extinção do Gabinete de Orçamento e Finanças e a ausência de renovação dos quadros acabaram por reduzir o espaço da Fazenda na coordenação da política fiscal do Estado. Ainda que a importância dessa Secretaria seja reconhecida por todos, é necessário dar um novo rumo a sua organização e a suas carreiras. Como bem observou o tributarista Everaldo Maciel, no processo de ajuste fiscal não adianta “matar” quem cuida da arrecadação e é responsável pela receita pública. É um contra-senso. Todavia isso foi praticado por anos a fio.

A proposta de fortalecer a autonomia tributária e a especialização das funções merece ser estudada e representa um novo caminho para a gestão pública, ajudando o processo de ajuste fiscal do Estado. Já apresentei críticas a essa proposta. No entanto é essencial separar-se as funções de Estado e as de governo, preservando o núcleo estratégico de Estado.