

Indicadores fiscais melhoram nos estados, mas RS segue na mesma (2000-2020)

Roberto Balau Calazans¹

Os estados brasileiros e o Distrito Federal alcançaram um resultado primário global de R\$ 65,1 bilhões em 2020, equivalente a quase 1% do PIB brasileiro, apesar da forte recessão econômica ocasionada pela pandemia da Covid-19. O resultado orçamentário também foi positivo no montante de R\$ 35,8 bilhões, tendo apenas dois estados apresentados números negativos (Minas Gerais e Rio Grande do Sul).

No ano passado, a situação financeira dos governos subnacionais foi bastante atenuada, pois, esses receberam R\$ 78,2 bilhões de apoio financeiro da União e tiveram garantias honradas em empréstimos contratados — R\$ 13,3 bilhões para os estados e R\$ 66,0 milhões, os municípios —, sem contar as transferências adicionais realizadas ao Sistema de Saúde em virtude da pandemia e a suspensão do pagamento do serviço das dívidas refinanciadas com a União em 2020.

A recessão econômica, iniciada em 2014, com ápice em 2015-16 e retração de 7% do PIB, a lenta recuperação de 2017-19, elevou os déficits primários do Governo Central e a vulnerabilidade financeira dos entes subnacionais. Em 2020, a queda real estimada do PIB será em torno de 4% segundo o Banco Central.

Em contraste com o enorme déficit primário verificado no Governo Central (R\$ 743,1 bilhões) em 2020, os estados apresentaram resultados primário e orçamentário positivos. Desde 2018, observa-se uma melhoria relativa em alguns indicadores de resultados dos governos estaduais, excetuando-se o elevado déficit previdenciário. Os superávits primários dos governos estaduais cresceram de forma significativa durante o período 2000-08, decaindo, gradualmente, até se tornarem negativos entre os anos de 2014 a 2017, e voltando a ficar positivos em 2018-20.

¹. Economista, Mestre em Economia UFRGS. Auditor Fiscal da Receita Estadual, aposentado.

A execução orçamentária dos estados, a partir de 2015, pode ser acompanhada pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Este disponibiliza os respectivos demonstrativos fiscais do RREO e do RGF em ambiente *web*. Desde 2016, o Tesouro Nacional publica, anualmente, o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais com dados a partir de 2015. No período de 1995-2013, a consolidação dos entes estaduais ficava a cargo do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN), estando seus dados descontinuados e substituídos pelo Siconfi.

Utilizando-se essas duas bases de dados disponíveis na *web* (SISTN e Siconfi), é possível verificar o comportamento da execução orçamentária dos estados ao longo de duas décadas (2000-20). Ao analisar a evolução da situação fiscal dos governos estaduais, Tinoco (2018) subdividiu o período 1997-2015 em duas fases bem distintas. Na primeira fase, entre os anos 1997 e 2007, num cenário macroeconômico favorável, esses governos seguiram os planos de ajuste fiscal, trazendo sinais de melhora em suas finanças, em especial, gerando superávits primários relevantes.

Na segunda fase, após a crise internacional em 2008, ocorreu a desaceleração dos superávits primários e o afrouxamento dos controles das dívidas subnacionais, a partir de 2009-12. Com o agravamento da situação econômica, a partir de 2015, a fragilidade das finanças estaduais ficou mais exposta, evidenciando as extremas dificuldades de caixa em alguns estados endividados, expressas em parcelamentos salariais e postergações de pagamento de despesas. Usando o mesmo critério de Tinoco (2018) e incluindo o ano de 2020, verifica-se que o longo período de 2008-20 foi marcado pela recessão econômica (2015-16), pelo baixo crescimento (2017-2019) e por uma pandemia sanitária global (2020).

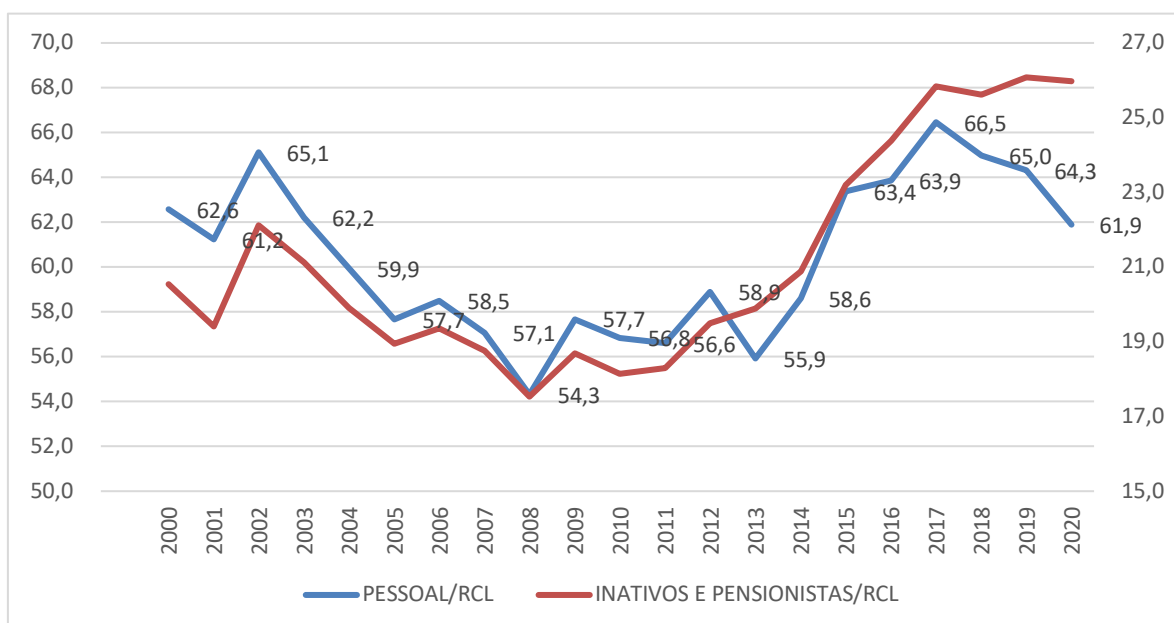
No mesmo sentido, Lopreato (2018, p.24) observa que a recessão econômica levou os estados a viverem situações de fragilidade financeira semelhantes ao período de implantação do Plano Real, antes dos Acordos da Dívida em 1997-98. A queda significativa do PIB impactou diretamente o desempenho da arrecadação tributária, enquanto as despesas primárias cresceram acima da arrecadação em termos reais, expondo as dificuldades financeiras dos principais estados brasileiros.

Conforme os dados expostos na Tabela 1, a receita corrente líquida (RCL) no período 2000-08 cresceu a uma taxa média anual de 6,4%, estimulada pelo crescimento econômico e pela exportação de *commodities*, decaindo para apenas 1,9% nos 12 anos seguintes (2008-20).

De forma similar a União, foi nítido o crescimento contínuo das despesas de pessoal e, em especial, a categoria de inativos e pensionistas nos governos estaduais. Destaca-se o baixo desempenho da RCL após 2008, comparativamente, ao crescimento real das despesas com pessoal (3,1%) e inativos e pensionistas (5,3%), como pode ser visto no Gráfico 1.

Houve o descasamento entre as receitas e despesas, impulsionando os déficits primários verificados entre 2014-2017. Tais situações motivaram a Reforma Previdenciária de 2019 e a necessidade de outras reformas estruturais em debate no Congresso Nacional (Reforma Administrativa, Reforma Tributária, dentre outras).

Gráfico 1 – Percentuais das despesas com pessoal e inativos/pensionistas em governos estaduais – 2000-20 (em % RCL)



FONTE: Tesouro Nacional. SISTN (2000-13) e Siconfi (2015-20). Santos (2010) para o ano 2014. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>.

Tabela 1 – Resultados fiscais, RCL e agregados de despesas globais dos governos estaduais – 2000-20 (em R\$ milhões)

ANOS	RCL	PESSOAL	INATIVOS E PENSIONISTAS	INVESTIMENTO	OPERÇÕES DE CRÉDITO	SERVICO DA DÍVIDA	RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	RESULTADO PRIMÁRIO	RESULTADO PRIMÁRIO/PIB
2000	356.630	223.207	73.264	33.897	10.207	47.780	3.092	7.434	0,2%
2001	379.166	232.137	73.615	38.871	5.623	44.114	-10.184	12.734	0,3%
2002	394.769	257.107	87.310	39.927	10.967	47.620	-12.299	12.936	0,3%
2003	392.576	244.158	82.933	28.712	6.428	47.690	-5.362	25.176	0,6%
2004	420.853	252.253	83.780	32.479	5.842	46.950	-848	30.970	0,7%
2005	456.543	263.211	86.489	39.835	4.749	48.740	4.789	31.326	0,7%
2006	486.182	284.437	94.152	45.877	6.400	52.749	-4.640	24.009	0,5%
2007	519.905	296.658	97.529	37.380	3.579	52.522	13.808	49.008	0,9%
2008	584.558	317.492	102.482	55.728	8.579	57.301	18.902	51.938	0,9%
2009	569.229	328.323	106.359	68.918	20.308	55.761	-3.504	12.321	0,2%
2010	622.878	353.978	113.008	85.112	22.018	56.000	3.151	26.175	0,4%
2011	655.822	371.160	119.943	62.992	15.282	61.900	7.856	44.612	0,6%
2012	675.750	397.964	131.780	68.869	40.674	64.828	9.165	25.524	0,3%
2013	699.439	391.206	139.132	82.737	54.488	73.116	-894	1.102	0,0%
2014	708.019	415.024	147.824	83.452	46.943	64.683	-5.086	-9.997	-0,1%
2015	687.905	436.066	159.612	49.872	25.333	67.770	-26.561	-4.328	-0,1%
2016	663.339	423.591	161.746	41.932	17.443	42.011	-10.669	-3.654	-0,1%
2017	671.346	446.194	173.475	46.141	18.476	40.773	-24.312	-16.603	-0,2%
2018	690.025	448.338	176.810	44.520	12.880	51.459	-15.797	22.996	0,3%
2019	710.573	457.015	185.311	35.118	10.509	58.131	267	52.487	0,7%
2020	736.562	455.949	191.337	37.562	8.667	36.941	35.797	65.077	0,9%
Taxas médias de crescimento real									
2000-08	6,4%	4,5%	4,3%	6,4%	-2,1%	2,3%			
2008-20	1,9%	3,1%	5,3%	-3,2%	0,1%	-3,6%			

FONTE: Tesouro Nacional. SISTN (2000-13) e Siconfi (2015-20). Santos (2010) para o ano 2014. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>.

NOTA: 1. Deflator: IPCA-IBGE. Os valores foram inflacionados a preços médios de 2020.

2. Em 2018, eleva-se o pagamento do serviço da dívida, pois os estados passaram a pagar integralmente parcela da dívida renegociadas pela LC n.º 156/2016.

3. A partir de 2015, a despesa previdenciária, segundo o Siconfi, é considerada na coluna inativos e pensionistas.

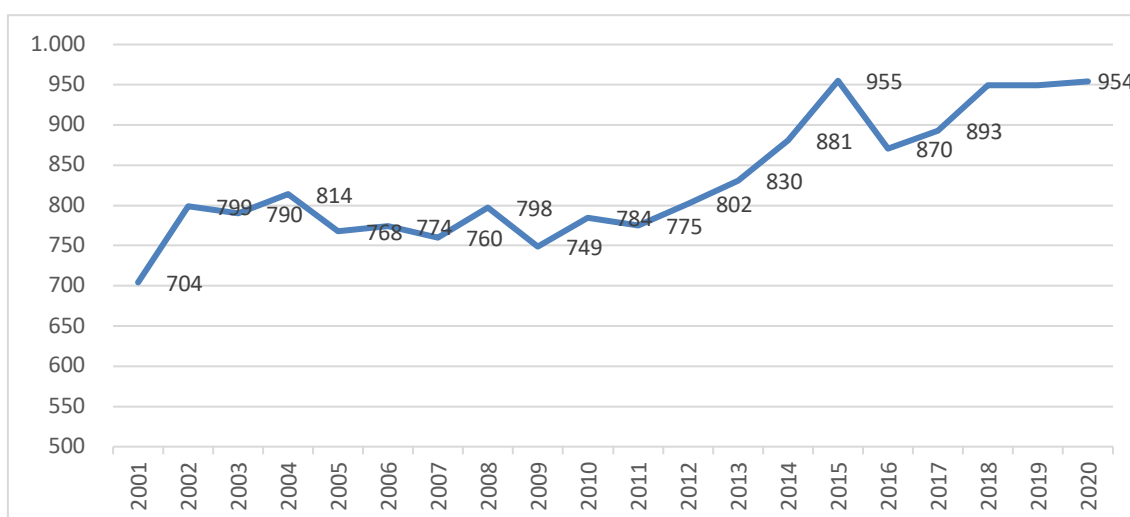
Na Tabela 1, também é possível identificar o crescimento das operações de crédito entre 2012-14, determinado pelo afrouxamento dos limites ao endividamento estadual. Tais operações sustentaram, em parte, os investimentos públicos, os quais declinaram continuamente de 2015-19, voltando lentamente a crescer em 2020. Vários economistas criticaram a utilização de operações de crédito para financiar as despesas correntes. Em 2020, além do desempenho dos resultados primário e orçamentário, o

investimento nos estados alcançou R\$ 37,6 bilhões, tendo um incremento de 7% real medido pelo IPCA, mas em montante ainda bem inferior a 2014.

Utilizando-se os dados do Banco Central, observa-se que a dívida líquida de estados e municípios se manteve estável até 2009, crescendo a partir daí. Como se observa no Gráfico 2, houve o aumento do endividamento líquido mediante a contratação de operações de crédito, tendo em vista o incentivo dado pela política econômica expansionista do Governo Federal, após a crise financeira em 2008. Essa visava reativar a economia nacional, estimulando o afrouxamento dos limites impostos à contratação por parte dos entes federados, permitindo a expansão do montante de receitas de operações de crédito contratadas, em especial entre os anos de 2012 e 2015 (Tesouro Nacional, 2018, p.22-24, p.42).

A União tomou uma medida equivocada ao afrouxar os limites para a contratação de operações de crédito em governos estaduais que já apresentavam históricos desequilíbrios fiscais, como Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Com a LC n.º 178, de 13/01/2021, a União busca liberar novas operações de crédito para estados com melhor capacidade de pagamento, o que poderá significar novo ciclo de endividamento subnacional.

Gráfico 2 – Dívida líquida de estados e municípios – 2001-19 (em R\$ bilhões)

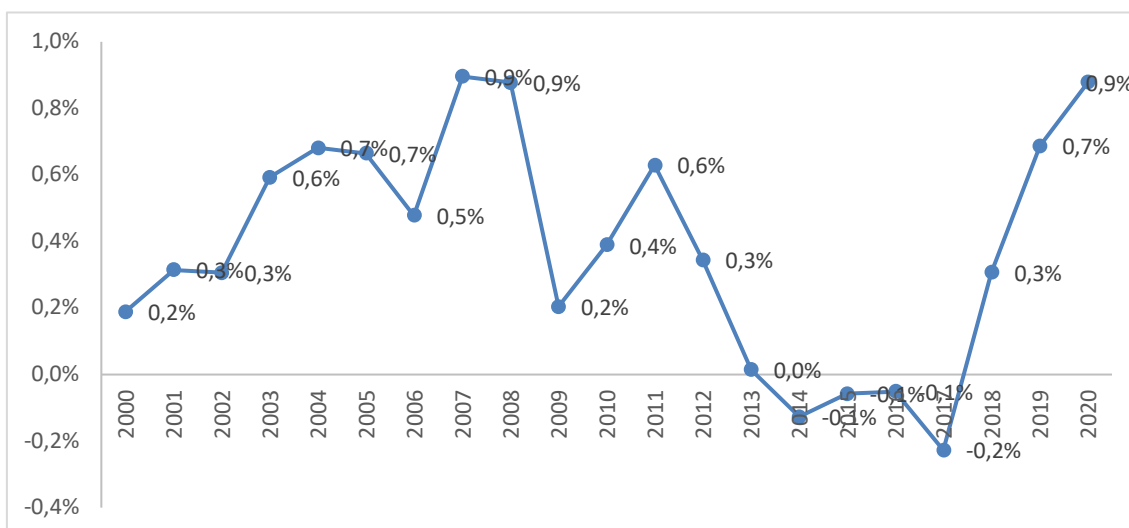


FONTE DE DADOS BRUTOS: Banco Central do Brasil. Tabelas especiais, DSLP, exclusive estatais regionais.

NOTA: Deflator: IPCA. Os valores deflacionados pelo IPCA de dezembro do ano respectivo e foram inflacionados a dez./20.

Em proporção do PIB brasileiro, o resultado primário global dos estados se manteve positivo durante 14 anos (2000-13), passando a ser negativo no período 2014-17 e recuperando-se no biênio 2018-20. Em 2020, o resultado primário global voltou a atingir 0,9% do PIB, mesmo em ano de pandemia e de queda real do PIB (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Resultados primários dos estados brasileiros– 2000-20 (em % PIB)



FONTE: Tesouro Nacional. SISTN (2000-13) e Siconfi (2015-20). O trabalho de Santos (2010) para o ano 2014. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>.

Pode-se, ainda, demonstrar a execução orçamentária de seis governos estaduais, em especial os com fragilidade financeira (Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). Verifica-se a deterioração de seus principais indicadores fiscais entre os anos de 2008 e 2019, com o crescimento dos percentuais de despesa com pessoal e a categoria inativos e pensionistas em relação à RCL, conjuntamente com a queda dos níveis de investimento e o retorno de déficits primários e orçamentários (Tabela 2).

Registre-se que, a partir de 2018, o Tesouro Nacional definiu que as receitas primárias continuariam sendo em regime de caixa, passando a ser consideradas como despesas primárias as pagas, ao invés das empenhadas, incluídos aí os restos a pagar processados e não processados pagos.

Tabela 2 – Principais indicadores fiscais em estados selecionados – 2008-20
(em % da RCL)

ESTADOS	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BAHIA													
Pessoal/RCL	56,6	62,3	58,6	59,3	59,5	61,9	61,4	66,9	67,3	67,3	66,3	64,9	60,7
Inativos e pensionistas/RCL	14,9	16,8	16,1	17,3	18,2	19,0	19,2	20,8	25,0	28,5	24,5	24,4	24,3
Investimento/RCL	8,4	9,1	11,8	9,1	8,5	8,8	9,8	8,4	11,3	8,7	8,2	7,0	6,5
Operação de crédito/RCL	0,9	6,7	3,8	2,3	8,6	11,5	0,0	3,7	3,2	3,9	2,0	2,2	2,2
Serviço da dívida/RCL	14,2	12,2	8,0	7,4	7,5	9,4	5,2	5,8	4,7	4,4	5,2	5,4	3,9
Res. orçamentário/RCL	-1,6	0,4	1,1	-0,3	7,4	4,3	6,3	-0,8	-2,5	-1,2	-2,9	0,0	5,7
Resultado primário/RCL	10,2	4,6	4,3	4,0	5,9	1,3	4,4	-2,1	-3,9	-2,8	-0,2	2,9	7,9
Relação DCL/RCL	0,72	0,63	0,52	0,46	0,49	0,47	0,40	0,59	0,56	0,58	0,64	0,62	0,57
GOIAS													
Pessoal/RCL	56,9	61,3	63,4	58,3	60,5	60,7	62,2	65,6	61,6	62,5	65,8	70,3	62,4
Inativos e pensionistas/RCL	16,6	18,2	18,3	16,9	18,2	15,4	16,1	18,8	18,2	20,2	24,1	25,6	24,1
Investimento/RCL	8,5	8,4	11,2	4,2	4,9	10,2	15,1	8,6	4,9	7,6	7,4	2,6	3,5
Operação de crédito/RCL	0,0	0,0	1,9	13,9	12,2	8,8	0,0	3,2	0,2	1,9	0,8	0,0	0,1
Serviço da dívida/RCL	11,2	12,1	11,0	23,7	12,5	15,1	16,1	15,3	10,1	8,7	9,1	9,2	8,6
Res. orçamentário/RCL	1,7	-3,0	-6,3	6,5	-2,5	-3,4	-8,0	-10,9	-2,8	-2,4	-6,3	2,1	2,1
Resultado primário/RCL	12,4	8,5	2,0	15,6	7,0	3,6	-4,1	0,0	5,8	3,5	4,8	9,5	10,4
Relação DCL/RCL	1,40	1,28	1,30	1,01	1,02	0,92	0,90	0,99	0,95	0,92	0,92	0,78	0,74
MINAS GERAIS													
Pessoal/RCL	61,4	60,0	61,4	62,9	64,8	63,0	68,7	76,1	79,6	82,7	83,6	74,4	70,3
Inativos e pensionistas/RCL	22,4	22,9	24,5	24,7	25,9	28,0	29,3	33,8	35,8	39,9	41,2	38,5	35,5
Investimento/RCL	12,8	12,3	12,0	8,8	18,8	9,9	8,6	6,2	5,2	6,0	2,7	4,0	2,8
Operação de crédito/RCL	1,9	4,5	4,8	0,8	9,5	13,6	0,0	0,1	2,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Serviço da dívida/RCL	10,5	11,3	10,5	11,3	11,1	18,3	12,1	13,2	5,4	7,8	13,3	14,9	15,1
Res. orçamentário/RCL	2,1	1,0	1,7	1,0	5,1	-2,2	-4,5	-17,4	-7,7	-17,7	-19,9	-13,5	-4,0
Resultado primário/RCL	8,2	6,2	5,6	7,4	7,6	-0,2	2,2	-6,3	-6,0	-11,1	2,5	7,4	8,3
Relação DCL/RCL	1,76	1,79	1,82	1,82	1,75	1,83	1,79	1,99	2,03	1,86	1,89	1,91	1,88
RIO DE JANEIRO													
Pessoal/RCL	49,2	57,5	55,8	55,0	60,7	39,6	39,6	37,4	43,2	77,1	69,6	70,1	68,9
Inativos e pensionistas/RCL	20,1	24,2	23,1	23,4	25,5	25,0	28,6	26,9	34,1	38,4	32,4	32,6	32,8
Investimento/RCL	5,5	9,4	15,0	12,0	13,8	15,0	16,6	13,0	5,8	2,0	2,7	1,8	1,6
Operação de crédito/RCL	0,6	0,9	3,8	3,2	11,7	10,7	0,0	9,8	2,3	4,6	1,9	0,1	0,0
Serviço da dívida/RCL	10,7	12,1	10,3	10,4	12,2	12,2	14,5	14,2	10,2	3,6	1,0	1,6	1,4
Res. orçamentário/RCL	6,8	-3,1	-0,0	2,3	-0,6	-1,0	0,2	-8,4	-21,9	-10,9	4,6	4,6	4,4
Resultado primário/RCL	11,3	0,6	5,1	7,3	-1,4	-8,7	-15,9	-7,7	-13,7	-12,4	3,4	4,0	3,8
Relação DCL/RCL	1,60	1,63	1,56	1,46	1,65	1,54	1,78	1,98	2,34	2,70	2,63	2,82	3,16
RIO GRANDE DO SUL													
Pessoal/RCL	66,0	68,3	66,0	67,8	70,1	71,7	75,7	79,6	73,1	77,3	77,3	78,3	72,5
Inativos e pensionistas/RCL	31,4	33,3	32,0	33,0	34,3	35,4	37,2	40,6	38,4	41,2	41,6	42,5	40,5
Investimento/RCL	3,6	3,4	9,2	4,0	4,1	5,1	5,1	2,2	2,4	3,0	4,3	2,1	2,1
Operação de crédito/RCL	7,2	0,0	3,9	1,1	4,0	2,1	0,0	0,7	1,0	1,6	0,7	0,5	0,1
Serviço da dívida/RCL	19,1	12,1	14,6	11,4	11,1	11,0	11,4	12,4	5,0	6,4	10,5	10,9	10,3
Res. orçamentário/RCL	2,7	0,1	-0,8	-2,2	-3,1	-5,3	-4,4	-16,4	-0,4	-4,8	-7,2	-8,6	-1,4
Resultado primário/RCL	14,2	11,2	7,8	6,6	3,4	2,4	-1,9	-5,9	2,5	-1,2	2,1	1,7	6,8
Relação DCL/RCL	2,34	2,20	2,14	2,14	2,18	2,09	2,09	2,27	2,13	2,19	2,23	2,24	2,22
SÃO PAULO													
Pessoal/RCL	51,1	52,0	49,4	50,5	53,3	52,7	54,3	57,6	58,9	56,7	55,6	57,0	58,4
Inativos e pensionistas/RCL	18,1	18,6	17,0	17,7	19,6	17,9	18,7	20,0	21,2	20,8	21,5	22,7	25,6
Investimento/RCL	8,5	11,9	12,7	9,0	7,0	10,3	9,3	6,3	5,9	7,0	5,6	5,1	5,0
Operação de crédito/RCL	1,1	2,3	1,6	1,1	0,7	3,6	0,0	4,3	3,5	3,0	1,8	1,4	0,8
Serviço da dívida/RCL	10,0	10,5	9,9	10,4	11,0	10,7	11,3	12,0	7,5	7,7	11,0	12,4	4,1
Res. orçamentário/RCL	0,2	0,8	2,3	-0,7	-0,2	-0,8	-0,3	-1,1	-0,5	0,6	0,6	-0,3	4,7
Resultado primário/RCL	5,5	3,0	5,2	5,7	5,6	3,4	3,4	3,6	1,1	3,5	7,8	11,4	12,1
Relação DCL/RCL	1,63	1,50	1,53	1,46	1,54	1,42	1,48	1,68	1,75	1,71	1,76	1,71	1,65

FONTE: Tesouro Nacional. SISTN (2001-13) e Siconfi (2015-20). Santos (2010) para o ano 2014.
Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>.

Por sua vez, as Tabelas 3 e 4 complementam as informações acima expostas, evidenciando a comparação dos percentuais de gastos com pessoal e com investimento em relação à RCL em estados selecionados no intervalo de 2000-20. Ao longo de 21 anos, os gastos com pessoal no RS (modalidade aplicação direta) estiveram sempre acima da média dos estados selecionados. Da mesma forma, o investimento gaúcho apresentou percentuais muito baixos, explicando o contínuo atraso da infraestrutura gaúcha que depende de recursos estaduais. Em 2020, o investimento foi de apenas 2,8% da RCL em Minas Gerais, 1,6% no Rio de Janeiro e 2,1% no Rio Grande do Sul. **No biênio 2019-20, o investimento do RS chegou ao mais baixo patamar de toda série.**

Tabela 3 – Evolução dos gastos com pessoal em estados selecionados – 2000-20
(em % da RCL)

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BA	44,1	66,8	61,3	65,1	62,2	60,9	64,3	55,9	56,6	62,3	58,6	59,3	59,5	61,9	61,4	66,9	67,3	67,3	66,3	64,9	60,7
GO	61,2	60,2	63,7	54,9	60,8	55,3	66,5	62,8	56,9	61,3	63,4	58,3	60,5	60,7	62,2	65,6	61,6	62,5	65,8	70,3	62,4
MG	76,6	76,0	78,6	70,4	67,4	62,5	62,4	64,6	61,4	60,0	61,4	62,9	64,8	63,0	68,7	76,1	79,6	82,7	83,6	74,4	70,3
PA	67,7	58,3	60,0	63,9	61,6	56,0	58,9	60,7	57,1	60,0	59,4	58,9	59,1	62,3	61,4	63,1	61,7	62,7	64,1	58,9	55,6
PE	58,5	80,5	79,3	79,6	79,5	77,1	56,8	55,9	55,7	59,8	58,5	56,0	59,3	59,5	62,6	61,9	60,3	65,4	65,2	63,6	60,6
RJ	67,9	57,2	62,0	57,5	53,7	53,7	52,4	53,1	49,2	57,5	55,8	55,0	60,7	39,6	39,6	37,4	43,2	77,1	69,6	70,1	68,9
RS	74,0	74,2	79,0	76,0	72,9	69,2	71,8	72,6	66,0	68,3	66,0	67,8	70,1	71,7	75,7	79,6	73,1	77,3	77,3	78,3	72,5
SC	59,7	53,1	60,8	59,6	59,4	58,3	58,8	55,6	49,9	54,4	55,8	56,8	61,0	61,4	63,5	64,1	65,6	67,0	64,9	62,2	60,6
PR	52,6	39,8	55,3	57,9	58,8	57,3	60,2	62,8	60,3	63,3	64,1	65,3	66,0	49,4	60,5	70,8	75,9	75,3	67,5	67,3	67,0
SP		58,6	60,3	60,0	57,2	55,4	55,8	52,8	51,1	52,0	49,4	50,5	53,3	52,7	54,3	57,6	58,9	56,7	55,6	57,0	58,4
Média	62,5	62,5	66,0	64,5	63,4	60,6	60,8	59,7	56,4	59,9	59,2	59,1	61,4	58,2	61,0	64,3	64,7	69,4	68,0	66,7	63,7

FONTES: Tesouro Nacional. SISTN (2001-13) e Siconfi (2015-20). Santos (2010) para o ano 2014.
Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>.

Tabela 4 – Evolução do investimento em estados selecionados – 2000-20 (em % da RCL)

UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BA	15,9	15,8	14,1	11,5	9,5	9,7	9,1	6,5	8,4	9,1	11,8	9,1	8,5	8,8	9,8	8,4	11,3	8,7	8,2	7,0	6,5
GO	8,3	17,7	8,9	9,7	11,9	10,4	6,2	5,8	8,5	8,4	11,2	4,2	4,9	10,2	15,1	8,6	4,9	7,6	7,4	2,6	3,5
MG	4,1	5,2	6,2	4,2	6,6	10,4	12,3	11,8	12,8	12,3	12,0	8,8	18,8	9,9	8,6	6,2	5,2	6,0	2,7	4,0	2,8
PA	16,3	17,5	17,5	11,2	13,3	14,2	17,0	7,8	12,1	10,3	14,6	5,3	7,3	9,0	9,9	8,1	5,2	6,2	12,7	6,2	9,3
PE	15,3	18,0	20,5	9,1	7,7	7,4	8,6	5,8	7,4	10,5	14,6	13,3	14,7	16,6	13,8	5,4	5,5	5,3	3,8	2,6	2,5
RJ	13,3	12,3	10,4	4,0	5,7	6,0	6,5	5,3	5,5	9,4	15,0	12,0	13,8	15,0	16,6	13,0	5,8	2,0	2,7	1,8	1,6
RS	6,8	7,1	4,0	5,8	5,3	4,4	4,6	2,6	3,6	3,4	9,2	4,0	4,1	5,1	5,1	2,2	2,4	3,0	4,3	2,1	2,1
SC	6,5	7,0	10,4	10,0	8,8	10,4	8,6	7,0	7,5	10,4	9,2	7,0	6,7	7,9	12,0	9,3	8,9	9,0	6,3	4,5	5,1
PR	9,2	11,1	11,2	9,1	8,5	9,9	11,6	5,6	6,0	6,5	8,0	3,9	6,0	7,0	5,5	3,2	4,8	10,0	8,7	6,5	7,6
SP	5,1	3,7	4,7	4,9	5,0	6,6	5,5	5,3	8,5	11,9	12,7	9,0	7,0	10,3	9,3	6,3	5,9	7,0	5,6	5,1	5,0
Média	10,1	11,5	10,8	8,0	8,2	8,9	9,0	6,4	8,0	9,2	11,8	7,7	9,2	10,0	10,6	7,1	6,0	6,5	6,2	4,2	4,6

FONTES: Tesouro Nacional. SISTN (2001-13) e Siconfi (2015-20). Santos (2010) para o ano 2014.
Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>.

RS comparado aos demais estados da Federação

Detendo-se mais especificamente sobre as evidências estatísticas do RS e examinando-se o seu desempenho fiscal em relação aos demais entes federados, percebe-se que, entre avanços e recuos, **a sua situação fiscal não se alterou de modo qualitativo ao longo de 21 anos conforme indica o Quadro 1**. O custo do ajuste fiscal tem sido a redução da qualidade da prestação do serviço público, com a queda do investimento estadual e possíveis reflexos sobre os indicadores sociais (educação, segurança e saúde).

Quadro 1 – Posição ordinal ocupada pelo RS em comparação aos demais estados brasileiros para os itens selecionados – 2000-20

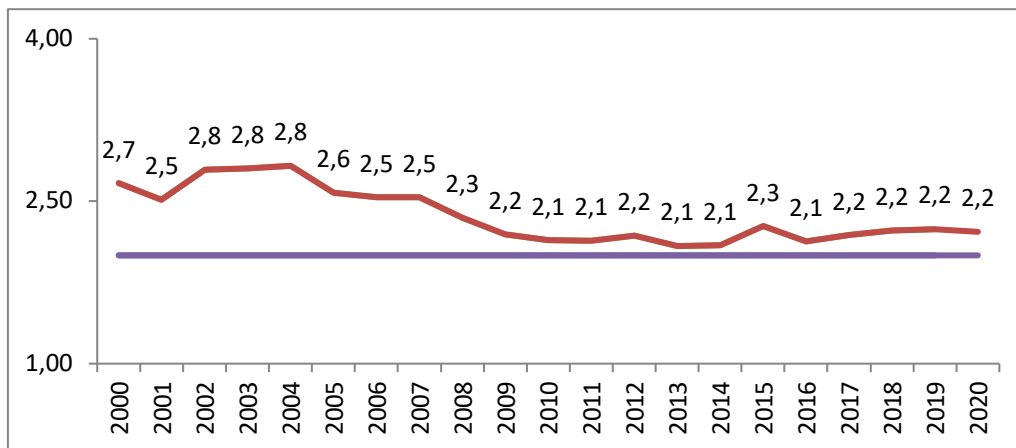
RELAÇÕES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pessoal/RCL	3	4	3	2	3	3	2	1	1	2	4	3	3	2	1	2	6	5	2	2	2
Inativos e pensionistas/RCL	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2
Investimento/RCL	21	23	27	19	23	27	27	27	27	27	23	25	27	25	27	27	27	26	22	26	26
Serviço da dívida/RCL	10	9	8	6	7	4	5	6	1	6	1	6	9	9	6	6	19	10	3	4	2
Operação de crédito/RCL	6	7	14	5	6	11	20	22	1	25	14	19	17	25		21	19	18	20	21	22
Resultado orçamentário/RCL	26	23	19	19	25	27	25	13	20	10	16	26	25	23	21	26	18	20	25	24	26
Resultado primário/RCL	24	21	14	15	26	24	20	20	4	1	3	17	13	7	11	23	14	14	16	25	20
Resultado Previdenciário - Plano Financeiro																	22	19	19	20	24

FONTE: Tabela 1. Cálculos do autor.

NOTA: Mostra-se a posição ordinal do RS em comparação aos demais estados brasileiros para cada uma das relações acima listadas, considerando-se os 26 estados e o Distrito Federal. Todos os dados são calculados em termos relativos, isto é, em relação à RCL. Após o estabelecimento dessas relações, é definido o *ranking*.

Mesmo com uma agenda voltada para o ajustamento das contas públicas enfatizada por várias administrações estaduais, o RS apresenta péssimos indicadores fiscais em relação à RCL, quando comparados aos demais estados da Federação. Desde 2000, em um *ranking* de 26 estados e o Distrito Federal, há uma sucessiva repetição: elevada participação de gasto com pessoal e previdência, baixa geração de resultados primários, déficits orçamentários contínuos e níveis decrescentes de investimento. O RS foi o único estado da Federação que não reduziu a relação Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida para um patamar abaixo do limite de duas vezes a respectiva RCL, não cumprindo uma das principais metas fiscais propostas pelo Senado Federal (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Trajetória da relação DCL/RCL do RS – 2000-20



FONTE: Tesouro Nacional e Relatório de Gestão Fiscal do RS.

Cabe ressaltar que os significativos resultados primários ocorridos em 2002-13 foram comprometidos pela elevação do gasto de pessoal em 2011-14, mas efetivada no governo seguinte. A gestão Yeda Crusius (2007-2010) adotou o “déficit zero” para equilibrar as contas públicas e obteve resultados favoráveis, produzindo um forte ajustamento em uma situação macroeconômica favorável (crescimento econômico e exportações de *commodities*).

Em uma conjuntura econômica adversa, os governos seguintes (Tarso Genro, José Sartori e Eduardo Leite), enfrentaram os mesmos problemas estruturais decorrentes dos enormes passivos (previdência, dívida e precatórios), os quais não foram resolvidos, sendo ampliados devido à elevação dos gastos de pessoal na segurança pública durante os governos Tarso Genro e José Sartori.

Analisando-se mais detidamente a comparação entre o RS e os demais estados da Federação (Quadro 1), é forçoso reconhecer que o ajuste fiscal gaúcho não tem sido consistente, apesar de terem sido realizados contínuos cortes de gastos correntes e a aprovação de reformas relevantes em vários governos: Fundo de Previdência Complementar, Lei de Responsabilidade Estadual, Reformas da Previdência e Administrativa e a autorização legislativa para a privatização de estatais.

Todavia, os requisitos da sustentabilidade fiscal foram se exaurindo no decorrer de vários anos. Em primeiro lugar, entre 2002-13 e 2016, o RS

registrou superávits primários (acima da linha), caracterizando uma trajetória de baixa geração de poupança primária. Os resultados primários positivos de 2018-20 foram calculados sobre as despesas pagas, sendo que seriam menores se fosse utilizada a despesa empenhada. **Cabe salientar que, somente em três anos (2006-08), houve o registro de resultados orçamentários positivos durante a execução do orçamento fiscal.**

Em segundo lugar, a liquidez financeira se deteriorou em virtude da recessão econômica e dos anos de baixo crescimento no período 2017-19, levando à falta de disponibilidades financeiras de curtíssimo prazo para atender compromissos mínimos. As engenharias financeiras utilizadas — uso indevido do Caixa Único e dos depósitos judiciais — foram uma péssima decisão dos gestores financeiros para o equacionamento da crise estrutural, uma vez que durante vários anos serviu para encobrir o financiamento espúrio do Tesouro Estadual e ajudou a postergar as reformas estruturais.

O Tribunal de Contas do Estado não foi eficaz enquanto órgão de controle externo, pois não coibiu o uso de tais expedientes financeiros, além de criar artifícios para a apuração do gasto de pessoal, não seguindo os fundamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Premido pela falta de alternativas financeiras de curto prazo, o atual governo realizou a Reforma Previdenciária em 2020, nos moldes da Federal, e foi exitoso na aprovação da Reforma Administrativa, alterando as estruturas e as vantagens das carreiras dos servidores, após o acerto da pauta de privatização e o fracasso da venda de ações do Bannrisul.

Ainda que os números possam ser revistos, o governo estimou uma economia de R\$ 18 bilhões em 10 anos com a Reforma Previdenciária. Se essa poupança for direcionada, em parte, à prestação de serviço público ou ao investimento, não há garantia da preservação do equilíbrio contínuo das contas públicas, pois as parcelas da dívida refinanciada com União terão que ser pagas em algum momento, ainda que escalonadas no tempo.

Em outras palavras, não há garantia de geração de caixa para pagar o serviço da dívida e garantir o fluxo regular de pagamentos de despesas

correntes. Isso passará a depender de uma possível Reforma Tributária, a qual poderá afetar a autonomia dos governos estaduais em relação ao ICMS.

Em síntese, a política fiscal em andamento segue as mesmas diretrizes do governo anterior e suas futuras iniciativas visam à adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Em seu terceiro ano, resta ao governador comprovar que o RS apresenta os requisitos da sustentabilidade fiscal para aderir ao RRF. Isto é, o governo deve demonstrar que nos anos vindouros haverá capacidade para gerar resultados primários ajustados para saldar a dívida atual. Se o cenário de projeção financeira não vislumbrar tal situação, ou se for otimista em demasia, a adesão ao RRF significará empurrar a crise fiscal para os próximos governos.

Alguns críticos mais ácidos têm dito que o atual governo não trouxe nenhuma novidade em relação ao anterior. Sem desmerecer os méritos na condução das reformas realizadas pelo governo e partidos aliados (avanço das privatizações, alterações do plano de carreira do magistério estadual, reformas administrativa e previdenciária), caberá à gestão Leite propor uma solução realista, consistente e transparente ao imbróglio do RRF. Isso significa reduzir a sua autossuficiência.

Infelizmente, a política fiscal desenvolvida nos últimos anos, mesmo com todo marketing envolvido, ainda não produziu resultados qualitativos, senão a médio prazo com as reformas estruturais. Há uma clara dependência da ajuda financeira da União e de receitas de privatizações para melhorar as contas estaduais. Cabe indagar até quando o Estado suportará níveis tão baixos de investimento e o limitado discurso do ajuste fiscal como um fim em si mesmo? Após duas décadas de esforço fiscal, o *ranking* dos indicadores fiscais do RS não vislumbra a garantia de preservação do equilíbrio orçamentário no futuro.

Referências bibliográficas

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Tabelas especiais. Disponível em: www.bcb.gov.br/estatisticas/tabelasespeciais. Acesso em 17/02/2021.

_____. Lei Complementar n.º 178, de 13 de janeiro de 2021. Estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp178.htm. Acesso em 15/01/2021.

LOPREATO, Francisco Luiz C. (2018). Governos estaduais: o retorno à debilidade financeira. Texto para Discussão n.º 338. Campinas, Instituto de Economia, maio/2018

TESOURO NACIONAL. (2018). Exposição da União à Insolvência dos Entes Subnacionais. Texto para Discussão. Novembro/2018.

TESOURO NACIONAL. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em 17/02/2021

TINOCO, Guilherme. (2018). A sustentabilidade fiscal dos estados brasileiros: análise recente e notas para o futuro. Rio de Janeiro, Revista BNDES. v.25, n.º 50. p.299-344, dez.2018.