

Aprofundar o ajuste fiscal no RS

Área temática: Finanças Públicas

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.

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 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.

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 no 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 em 2007, o novo governo assumirá com um déficit nominal de R\$ 1,5 bilhão. 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.

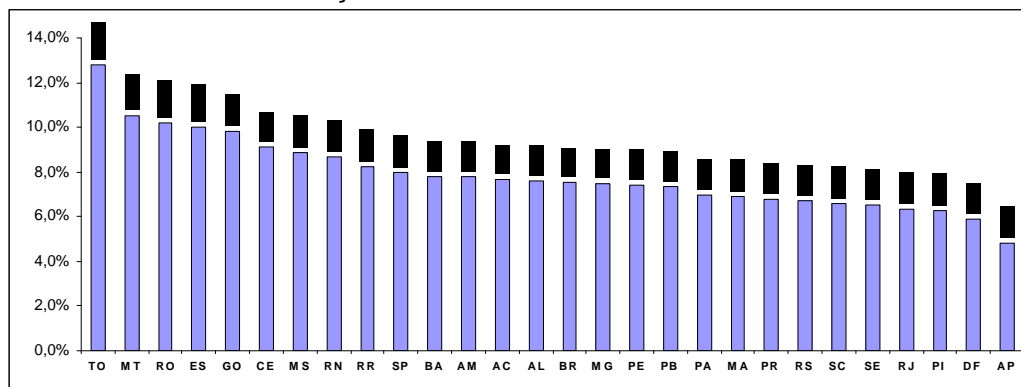
Uma discussão profunda e transparente entre os Poderes do Estado e destes com a sociedade gaúcha poderia culminar num pacto ou algo similar, que tenha como objetivo primordial ampliar a disciplina fiscal do Estado.

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 específicos¹.

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

¹ 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.

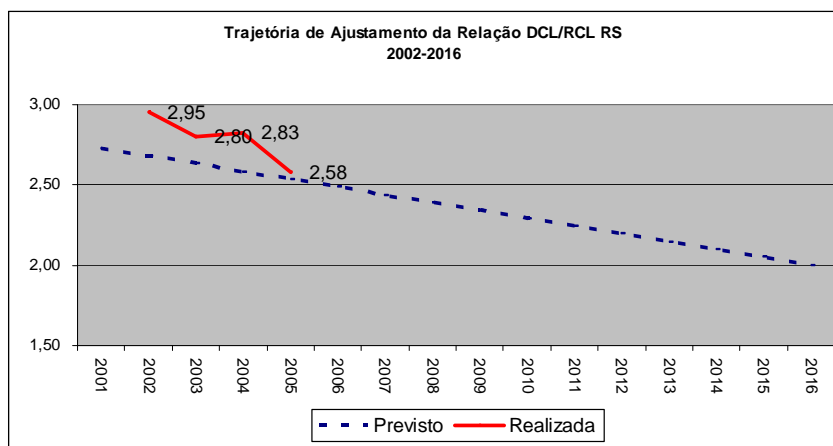
4. Renegociação da dívida pública

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.

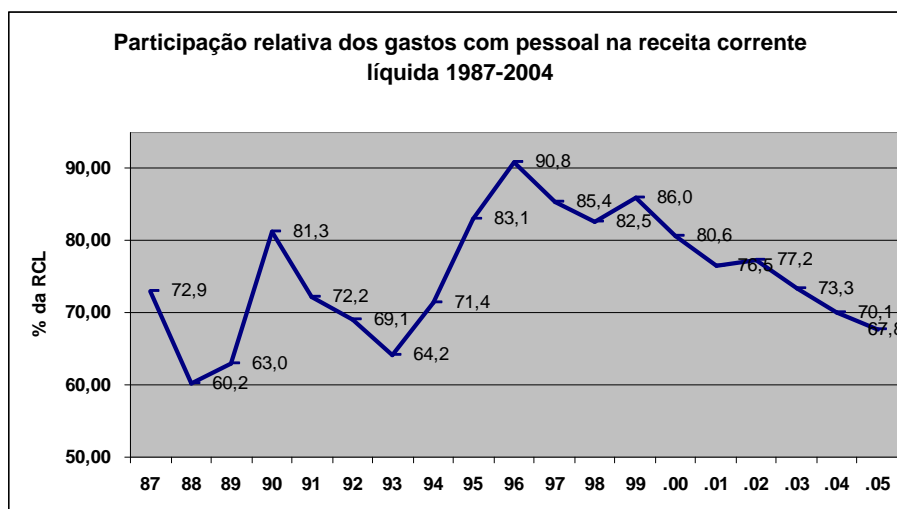
6. Política de pessoal

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 da 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.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.