

**Título: É possível desenvolver políticas keynesianas num estado subnacional? O caso recente da política fiscal do Rio Grande do Sul**

Nombre completo del/los autores: Volnei da Conceição Picolotto

Entidad a la que representan: Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Dirección postal: Rua São Luís, nº. 662, Apto. 705, Bairro Santana, ciudad Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil, Código Postal 90620-170

Correo electrónico: volneicp@gmail.com

Teléfono: +555132395501

**Objetivo:** Partindo da perspectiva keynesiana, este artigo procura relacionar as políticas macroeconômicas para um estado subnacional, no caso específico do Rio Grande do Sul, destacando as suas limitações e os seus efeitos sobre a economia regional e analisar a política de administração do gasto público do Rio Grande do Sul, de 1994 a 2014, período pós Plano Real, procurando identificar se o Estado usou os investimentos públicos como política fiscal anticíclica.

**Metodología:** Neste artigo, será usada a pesquisa bibliográfica e a análise empírica. Além da revisão de literatura sobre o tema, terá uma análise de dados primários sob o aporte teórico keynesiano. Quando necessário, para complementar e aprofundar a discussão, será incluída a perspectiva institucional.

**Palabras clave:** Políticas macroeconômicas Keynesianas, estado subnacional, política fiscal do Rio Grande do Sul – Brasil.

**Clasificación JEL:** E12, E62 e H72

**Resumen:**

A obra do economista inglês John Maynard Keynes, com ênfase para a Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda, publicado em 1936, revolucionou o pensamento econômico e influenciou os rumos da política econômica dos países capitalistas a partir daquele período. Com base nos estudos de Keynes, a necessidade de políticas macroeconômicas resulta de duas premissas: (i) a economia capitalista caracteriza-se como uma economia monetária de produção, com possibilidade de deficiência de demanda efetiva, pois a moeda pode ser preferida aos ativos de capital como meio de acumulação de riqueza; (ii) governos são capazes de avaliar a natureza dessas falhas e combater-las de forma efetiva através da regulação do capitalismo e das políticas macroeconômicas.

De acordo com Keynes, a dinâmica instável de uma economia monetária pode e deve ser estabilizada através de políticas econômicas contracíclicas, qualificadas como monetária, fiscal e cambial. Porém, se utilizadas de forma isoladas, podem não melhorar o ambiente econômico. É preciso que essas políticas sejam coordenadas e que haja complementariedade entre as ações do Estado e do setor privado. A política fiscal é considerada por Keynes a política econômica por excelência e ela centra-se na política tributária e na política de administração dos gastos públicos. Esse último item é completamente diferente da política de incentivo ao déficit público, como vulgarmente desqualificam a política fiscal proposta por Keynes.

Enquanto as políticas macroeconômicas propostas por Keynes podem ser implementadas de forma plena num estado nacional soberano, elas serão condicionadas e terão limitações em estados subnacionais. No caso do Brasil, as políticas monetária e cambial cabem exclusivamente ao governo Federal. Apenas a política fiscal pode ser

compartilhada com os governos subnacionais, mas ela será restrita. Partindo da perspectiva das políticas macroeconômicas keynesianas, este artigo analisa o caso específico da política fiscal do estado subnacional Rio Grande do Sul.

A análise dos dados orçamentários do Estado do RS mostra que as receitas correntes e as despesas correntes empenhadas aumentaram respectivamente 3,2% e 4,2% ao ano de 1994 a 2014, o que já sinaliza um desequilíbrio estrutural corrente. Ainda em relação aos dados correntes, o Rio Grande do Sul foi penalizado pela desoneração tributária das exportações, iniciada pela Lei Kandir, e não obteve a devida compensação. A participação do Estado nas receitas da União fiou praticamente estável no período.

Dos 21 anos estudados, o RS apresenta superávit orçamentário em apenas quatro deles. Porém, esses resultados positivos foram obtidos com o ingresso extraordinário de receitas de privatizações de empresas públicas, aumento de imposto e venda de ações do banco estatal, Bannrisul.

Pela análise da variação do PIB, do déficit e dos investimentos públicos do RS de 1994 a 2014, não foi identificada uma política deliberada keynesiana de investimentos públicos no período. Os dados indicam uma relação dos investimentos públicos com o ciclo político do Estado do RS, com esses diminuindo no início e aumentando no final de cada governo do período estudado.

## 1. Introdução

A obra do economista inglês John Maynard Keynes, com ênfase para a Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda, publicado em 1936, revolucionou o pensamento econômico e influenciou os rumos da política econômica dos países capitalistas a partir daquele período. Com base nos estudos de Keynes, a necessidade de políticas macroeconômicas resulta de duas premissas: (i) a economia capitalista caracteriza-se como uma economia monetária de produção, com possibilidade de deficiência de demanda efetiva, pois a moeda pode ser preferida aos ativos de capital como meio de acumulação de riqueza; (ii) governos são capazes de avaliar a natureza dessas falhas e combatê-las de forma efetiva através da regulação do capitalismo e das políticas macroeconômicas.

Uma economia monetária de produção se caracteriza pelo fato da moeda não ser apenas um meio de troca, mas também um ativo desejável, que preserva o seu valor e possui liquidez máxima. Além disso, ao investirem, os empresários desejam aumentar o seu lucro monetário, representado no estoque de moeda. Numa economia monetária de produção, as decisões sobre gastos em consumo das famílias e, sobretudo, de investimentos por parte dos empresários são tomadas num contexto de expectativas condicionadas pela incerteza acerca dos resultados futuros. Assim, os níveis de emprego e renda da economia dependerão das expectativas de lucro dos empresários. Num cenário de incerteza, aumenta a preferência pela liquidez dos agentes econômicos e a demanda efetiva não se realiza, provocando queda na renda e avanço do desemprego involuntário.

De acordo com Keynes, a dinâmica instável de uma economia monetária pode e deve ser estabilizada através de políticas econômicas contracíclicas, qualificadas como monetária, fiscal e cambial. Porém, se utilizadas de forma isoladas, podem não melhorar o ambiente econômico. É preciso que essas políticas sejam coordenadas e que haja complementariedade entre as ações do Estado e do setor privado.

A questão central da política monetária keynesiana seria que o Banco Central administrasse a taxa básica de juros da economia para alinhar os preços relativos dos ativos passíveis de investimento na economia. Quanto à política cambial, Keynes defende um regime de taxa de câmbio administrada, visando garantir equilíbrio externo, estabilidade dos preços e maior autonomia possível da política monetária. A política fiscal é considerada por Keynes a política econômica por excelência e ela centra-se na política tributária e na política de administração dos gastos públicos. Esse último item é completamente diferente da política de incentivo ao déficit público, como vulgarmente desqualificam a política fiscal proposta por Keynes.

Enquanto as políticas macroeconômicas propostas por Keynes podem ser implementadas de forma plena num estado nacional soberano, elas serão condicionadas e terão limitações constitucionais/legais, políticas, institucionais e geográficas em estados subnacionais. A esses caberão políticas suplementares, cuja extensão do êxito dependerá de determinada coordenação e reciprocidade com as políticas nacionais. No caso do Brasil, as políticas monetária e cambial cabem exclusivamente ao governo Federal. Apenas a política fiscal pode ser compartilhada com os governos subnacionais, sejam estados (províncias) ou municípios. Mesmo assim, estados e municípios terão uma política fiscal restrita.

Partindo da perspectiva das políticas macroeconômicas keynesianas, este artigo analisará o caso específico da política fiscal do estado do Rio Grande do Sul. Depois dessa introdução, na segunda parte, será feita uma breve revisão de literatura sobre as políticas macroeconômicas propostas por Keynes, com ênfase para a política fiscal no contexto nacional e subnacional. Na terceira parte, será analisada a política de administração do gasto público do Rio Grande do Sul, de 1994 a 2014, período pós Plano Real, procurando identificar se o Estado usou os investimentos públicos como medida anticíclica. E na última parte, serão indicadas as considerações finais.

## 2. Políticas macroeconômicas keynesianas

A obra do economista inglês John Maynard Keynes, com ênfase para a Teoria Geral do emprego, do juro e da moeda, publicado em 1936, revolucionou o pensamento econômico e influenciou os rumos da política econômica dos países capitalistas a partir daquele período. Além dos textos originais de Keynes, as características que formam o núcleo da teoria keynesiana podem ser encontradas nos autores pós-keynesianos Minsky (1975), Davidson (1994, 2007), Carvalho (1992) e Skidelsky (2009).

De forma não exaustiva, entre as principais premissas da teoria keynesiana enfatizadas por esses autores, destacam-se:

- (i) o caráter revolucionário da teoria;
- (ii) a ruptura com a teoria da economia (neo)clássica;
- (iii) a volta à economia do mundo real;
- (iv) a definição da economia capitalista como uma economia de empreendedores ou uma economia monetária de produção;
- (v) a consideração de que a trajetória da economia capitalista é cíclica, ao contrário da visão do estado estacionário;
- (vi) a aceitação de não neutralidade da moeda, que desempenha um papel crucial na economia por influenciar, sobretudo, as variáveis reais;
- (vii) o uso do conceito de incerteza para avaliar o futuro em colisão com a ótica neoclássica das previsões determinadas por um processo estocástico ergódico; e
- (viii) o reconhecimento da capacidade do Estado de avaliar as falhas do sistema e combatê-las de forma efetiva através da regulação do capitalismo e das políticas macroeconômicas.

Enquanto Minsky (1975) coloca que a Teoria Geral de Keynes redefiniu os problemas da teoria econômica, Davidson (1994) diz que ela buscou produzir um pensamento inovador nas discussões de políticas e Carvalho (1992, p. 3) destaca ela “como o marco de um novo começo da economia”. Davidson (1994, p. 6) explica que “Keynes explicitamente adaptou a exposição do seu livro para mudar as mentes dos seus ‘colegas economistas’, enquanto esperava que ‘ele seria compreensível para os demais’.”

Minsky (1975, p. 7) enfatiza que Keynes forneceu uma alternativa à “teorização estéril” dos ortodoxos e às “visões pessimistas” dos marxistas. Com Keynes, a economia “volta a ter contato com o mundo real”. (SWEETZY, 1964 *apud* MINSKY, 1975).

Por sua vez, Skidelsky (2009, p. ix) ressalta que “[a] importância de Keynes foi fornecer uma ‘teoria geral’ que explica como economias caem em depressões e indicar as políticas e as instituições necessárias para evitá-las.” Esse reconhecimento de que o capitalismo está sujeito a *booms* e crises também é destacado por Minsky (1975, p. 9): “A visão da Teoria Geral é que não existe nenhuma tendência para realizar e então sustentar o pleno emprego; isto é, o caminho básico da economia capitalista é cíclico.” Porém, segundo Minsky (1975, p. 7), “[a] ferramenta política” que a análise de Keynes “legitimou – agora chamada política fiscal – estendeu a promessa de que os ciclos de negócios, embora não evitáveis, podem ser controlados”. Já Kregel (1985, p. 30) destaca que “[o] objetivo das propostas de política originais de Keynes era criar condições nas quais o capitalismo pudesse exibir seu potencial crescimento pleno”.

Carvalho (1992, p. 29) explica que “Keynes entendeu que a chave para desenvolver seu projeto era o papel da moeda na economia moderna”. Percebe-se isso “[na] nitidez crescente desse ponto” na “preparação da revolução keynesiana, que o próprio Keynes identificava como a codificação de uma teoria adequada para analisar o funcionamento de uma economia monetária”. (CARVALHO, 1992, p. 29).

Uma economia monetária, de acordo com Carvalho (1992), consiste numa economia de propriedade privada, onde as decisões de produção e investimentos são executadas por firmas que tem como objetivo único “terminar com mais dinheiro do que se iniciou” (Keynes, 1979, p. 89), ou seja, buscam acumular moeda em vez de bens físicos (*id.*, p. 82). Assim, além de meio de circulação, a moeda representa um ativo desejável, um meio de preservar

riqueza, “o principal atributo do qual a capacidade de liquidar débitos e representar poder de compra na sua forma mais pura” (CARVALHO, 1992, p. 49), ou seja, sua liquidez máxima.

Ao investirem, os empresários desejam aumentar o seu lucro monetário, representado no estoque de moeda. Isso é enfatizado por Keynes (1979, p. 82): “[...] o empresário não está interessado no montante de produto, mas no montante de moeda que lhe será partilhado. Ele expandirá sua produção, pois espera, ao fazê-lo, aumentar seu lucro monetário.”

Partindo da perspectiva de um sistema empreendedor (economia monetária de produção) e da existência de desemprego involuntário, Keynes rejeitou, segundo Davidson (1994, 2007), os três axiomas centrais da economia clássica: neutralidade da moeda, substituição bruta e ergodicidade. “Keynes acreditava que a falha fatal do sistema clássico se estabeleceu [nesses] axiomas especiais, que foram necessários para demonstrar a tendência autocorretora de um sistema econômico sem restrições.” (DAVIDSON, 1994, p. 6).

A rejeição ao axioma da neutralidade da moeda ocorre, como acentua Davidson (2007, p. 29), porque “o princípio organizador para se analisar o nível de emprego e de produção numa economia de mercado passa a implicar”: (1) compreender o papel da moeda como meio para estabelecer obrigações contratuais; e (2) entender o papel essencial que a liquidez desempenha na determinação do fluxo de produção e emprego no sistema econômico. “O mais importante, contudo, é que a moeda não é neutra em relação às posições de longo prazo, por ser uma forma de riqueza em uma economia monetária.” (CARVALHO, 1999, p. 263).

O axioma da substituição bruta significa que um bem ou serviço é um bom substituto de todos os demais bens ou serviços. Isso implica que uma alteração nos preços relativos desse bem ou serviço levará os compradores a comprar mais daquele que se tornou mais barato e menos do que ficou mais caro, dado o mesmo rendimento. Conforme Davidson (2007, p. 31), sem esse axioma, “não se pode demonstrar que o pleno emprego de todos os recursos seja um resultado automático e inevitável de um sistema de mercados livres e competitivos, com flexibilização de salários e de preços”.

O axioma ergódico significa que o resultado em qualquer data no futuro pode ser previsto de forma estatisticamente fiável através dos dados do passado e do presente. “Uma vez que é impossível obter uma amostragem do futuro, o pressuposto de que a economia é determinada por um processo estocástico ergódico permite ao analista afirmar que as amostragens retiradas do passado e do presente são equivalentes a uma amostragem do futuro.” (DAVIDSON, 2007, p. 31).

Conforme Davidson (1984), a perspectiva Keynesiana consistiria em três princípios alternativos em substituição aos três axiomas rejeitados. O primeiro seria a não-neutralidade da moeda, ou seja, a ideia de que ela afeta “motivos e decisões”. O segundo consistiria na irreversibilidade do tempo que gera ambientes não-ergódicos, nos quais inexistem a tendência de equilíbrio de longo prazo dos neoclássicos. E o terceiro corresponderia ao fato de que num mundo não-ergódico, quando a produção leva tempo, as sociedades desenvolvem meios para lidar com a incerteza. Davidson (2007, p. 33) clarifica que “[r]ejeitar o axioma ergódico significa que o futuro é incerto, no sentido em que não pode ser previsto de forma fiável por meio da análise de dados existentes do mercado.”

Como a incerteza não pode ser estimada, o que implica a impossibilidade de emissão de apólices de seguro para resguardar-se dela, Carvalho (1999) ressalta que, para Keynes, reter moeda é a estratégia defensiva mais segura de riqueza. Carvalho (1999, p. 263) explica que Marx antes de Keynes já tinha colocado que a moeda, como reserva de valor, é uma “representação geral da riqueza social em contraste com formas específicas de riqueza representadas por bens específicos”. Por esse motivo, a moeda “acalma a ansiedade” dos detentores de riqueza. (KEYNES, 1971, p. 116). Em comparação, os bens de capital – que estão sujeitos ao mesmo tempo à incerteza e à iliquidez – “têm de oferecer alguma compensação para competir com a moeda, dado que os detentores de riqueza [líquida] demandam alguma forma de pagamento para abrir mão da segurança da riqueza monetária”. (CARVALHO, 1999, p. 263).

Desta forma, numa economia monetária de produção, as decisões sobre gastos em consumo das famílias e, sobretudo, de investimentos por parte dos empresários são tomadas num contexto de expectativas condicionadas pela incerteza acerca dos resultados futuros. Assim, os níveis de emprego e renda da economia dependerão das expectativas de lucro dos empresários. Num cenário de incerteza, aumenta a preferência pela liquidez dos agentes econômicos e a demanda efetiva não se realiza, provocando queda na renda e avanço do desemprego involuntário.

A dinâmica instável de uma economia monetária pode e deve ser estabilizada através da regulação do capitalismo e das políticas macroeconômicas contracíclicas. Além dos textos originais de Keynes, essas políticas – qualificadas como monetária, fiscal e cambial – são destacadas em Kregel (1985), Carvalho (1992, 1999), Ferrari Filho (2006) e Ferrari Filho e Terra (2012).

Alguns anos antes de lançar a Teoria Geral e, principalmente, após a Segunda Guerra Mundial, Keynes elaborou artigos e debateu sobre os instrumentos de política econômica capazes de sustentar o nível de emprego da economia. Partindo desses trabalhos, Carvalho (1999) os relaciona com o modelo de uma economia monetária proposta na Teoria Geral para recuperar a abordagem de política econômica de Keynes. De acordo com o autor:

Não há dúvida de que Keynes era um intervencionista e que as implicações políticas de sua Teoria Geral (e outras obras) são claramente a favor de uma política econômica ativa. É ainda obscuro, porém, que tipo de intervenção é preferida, e em que extensão. (CARVALHO, 1999, p. 261).

Carvalho (1999, p. 261) procura examinar a necessidade, a natureza e os padrões de intervenção inerentes à teoria, “para contrastar com as visões populares da política keynesiana, principalmente aquela que reduz tal política à promoção de déficits públicos”.

Os pós-keynesianos, conforme Carvalho (1992, 1999, identificam no último capítulo da Teoria Geral, dois problemas centrais do capitalismo que possibilitariam a intervenção do estado na economia: (1) o excessivo grau de concentração de renda; e (2) a incapacidade de o sistema sustentar o pleno emprego de trabalhadores e da capacidade produtiva.

Carvalho (1999, p. 265) explica que Keynes considerava o segundo problema mais grave do que o primeiro, uma vez que a desigualdade teria mais meios para redução. O autor coloca que, assim como Schumpeter, Keynes “não tinha na perfeita equidade uma meta”:

Pela minha parte, acredito que há uma justificação social e psicológica para as desigualdades significativas de rendimento e de riqueza, mas não para as disparidades que existem atualmente. Há atividades humanas importantes que requerem a motivação da recompensa monetária e o ambiente de posse de riqueza privada para poderem ser realizadas plenamente. Mais ainda, inclinações humanas perigosas podem ser canalizadas pela existência de oportunidades monetárias para vias relativamente inofensivas [...], que, se não puderem ser satisfeitas de outro modo, encontrarão na crueldade, na procura irresponsável de poder pessoal, de autoridade e de outras formas de autoglorificação. (KEYNES, 1936, p. 374).

A desigualdade poderia ser corrigida principalmente via sistema tributário, com destaque para os impostos sobre a renda e sobre a herança. Esse último inclusive contribuiria para não distorcer o desempenho econômico.

Já a incapacidade de sustentar o pleno emprego é uma dificuldade mais complexa. Carvalho (1999, p. 268) esclarece que o problema keynesiano aqui “consiste em como sustentar os preços dos ativos em face de pressões contracíclicas originadas no crescimento da incerteza dos agentes privados”. O Estado, conforme cita o economista, poderia utilizar três tipos de políticas econômicas para combater esse problema keynesiano: (i) assumir a responsabilidade direta pelas decisões de investimento; (ii) tentar oferecer condições especiais para o investimento privado em certas áreas; ou (iii) buscar atingir todo

o conjunto de investimentos privados, criando um ambiente seguro para estimular os agentes privados.

Carvalho (1999) esclarece que a primeira opção seria descartada por Keynes por contrariar a sua ideia de preservar a livre iniciativa, a segunda poderia ser uma opção para política industriais mais restritivas e a terceira representaria o exemplo de política econômica desenvolvida por Keynes.

Segundo Carvalho (1999, p. 270 e 271), as políticas macroeconômicas “devem consistir em ações concentradas em múltiplas áreas” e deve-se considerar “a natureza abrangente da gestão macroeconômica (...), mais do que o uso de um instrumento de política econômica particular”. Por sua vez, Ferrari Filho e Terra (2012, p. 18) destacam que se deve estar “ciente [...] das relações de causalidade” entre essas políticas e que elas “desarticuladas entre si intensificam as amplitudes potenciais do sistema econômico ao não incitarem nos agentes confiança em demanda efetiva seus produtos”.

Essa coordenação econômica proposta por Keynes (1964) busca “cooperar com a ação de iniciativa privada”. Minsky (1986, p. 296) vai na mesma linha de Keynes, enfatizando essa complementaridade entre Estado e empresários: “[...] uma vez que alcancemos uma estrutura institucional em que explosões expansivas do desemprego são estranguladas tanto quanto os lucros estão estabilizados, então os detalhes da economia podem ser deixados aos processos de mercado”. Carvalho (1999, p. 269) reforça essa ideia: “A política macroeconômica ideal proposta por Keynes inflaria a demanda agregada, expandindo a economia como um balão e deixando a cargo dos agentes privados as decisões de como os recursos disponíveis seriam empregados”.

De forma objetiva, as políticas macroeconômicas citadas acima podem ser especificadas como segue. A política monetária keynesiana tem como característica central a existência de um Banco Central que administra a taxa básica de juros da economia para alinhar os preços relativos dos ativos passíveis de investimento na economia.

Carvalho (1999) e Ferrari Filho e Terra (2012) destacam que a política monetária deve ser caracterizada pela transparência e pela previsibilidade. Em relação à primeira, diferente do que é aceito pelos economistas ortodoxos, Keynes defendeu a abertura, e não o sigilo, como condição para a eficácia da política monetária. E quanto à segunda, considerando a argumentação de Keynes de que “taxas de juros são essencialmente convencionais”, Carvalho (1999, p. 275) coloca que “as pessoas formam uma expectativa da taxa de juros normal e esperam que as taxas atuais gravitem ao seu redor”.

A política cambial proposta por Keynes defende um regime de taxa de câmbio administrada, visando garantir equilíbrio externo, estabilidade dos preços e maior autonomia possível da política monetária. Carvalho (1999, p. 278-279) explica que Keynes elaborou vários programas de reforma internacional, neles “o centro do seu discurso foi a redução das incertezas e a promoção do emprego através da criação de uma oferta elástica de meios de pagamento internacionais”.

A política fiscal é considerada por Keynes a política econômica por excelência e ela centra-se na política tributária e na política de administração dos gastos públicos. Isso é uma “categoria completamente diferente de déficit público”, explicam Ferrari Filho e Terra (2012, p. 26). Já Carvalho (2008, p. 24) destaca que “o ativismo fiscal e monetário de Keynes nada tem de irresponsável”. O autor explica que os memorandos escritos por Keynes ao Tesouro britânico durante a guerra mostram sua insistência no planejamento da política fiscal como um processo, que evitasse o surgimento de desequilíbrios que prejudicassem a operação da economia. “De qualquer forma, a política fiscal proposta por Keynes se desenhava em termos de gastos públicos, não de déficits fiscais.” (Carvalho, 2008, p. 24).

A política tributária proposta por Keynes tinha três objetivos centrais. Primeiro, através da tributação da renda e da herança, ela pode ajudar a melhorar a distribuição de renda. Segundo, ela pode aumentar a capacidade de gastos do governo, o que contribuirá para expandir a demanda agregada da economia. E terceiro, ao cortar ou reduzir tributos sobre consumo, possibilita o aumento da renda disponível, ampliando a demanda efetiva.

Já, a política de administração dos gastos públicos deve considerar a formação de dois orçamentos: o orçamento corrente e o orçamento de capital. Enquanto o primeiro representa a dotação para custeio da máquina pública e para manutenção dos serviços essenciais prestados à população, o segundo relaciona-se aos investimentos produtivos realizados pelo governo para a manutenção da estabilidade econômica ao contribuir para manter as expectativas dos empresários.

Para Keynes (1980), o orçamento corrente deveria estar sempre equilibrado ou com superávits, que seriam usados para financiar os eventuais déficits do orçamento de capital. Em momentos de intensa desaceleração da economia, haveria aumento da participação dos investimentos públicos no investimento total com o objetivo de estabilizar este último e, por consequência, a demanda efetiva. Porém, no longo prazo, o orçamento de capital também estaria equilibrado. Portanto, a questão central da política fiscal proposta está longe de ser simplesmente a geração de déficits públicos para aquecer a economia, como tentam fazer alguns economistas neoclássicos ou nekeynesianos.

Referindo ao orçamento corrente, Keynes (1980, p. 278) coloca que:

É provável que o montante desse superávit flutue de ano a ano para os casos usuais. Mas, eu não devo objetivar alcançar a compensação das flutuações cíclicas do sistema econômico por meio do orçamento corrente. Eu devo deixar esta tarefa ao orçamento de capital.

Em relação ao orçamento de capital, Ferrari Filho e Terra (2012) levantam duas importantes regras. A primeira é destacada por Carvalho (1999) e refere-se ao fato de que os investimentos públicos não devem ser rivais e sim complementares aos investimentos privados. A segunda é apontada por Kregel (1985), que coloca que os investimentos públicos se relacionam às inversões que não seriam executadas se o Estado não as fizesse. Em relação à primeira regra, Carvalho (1999, p. 269) ressalta:

[O] governo deveria, por iniciativa própria, implementar investimentos em projetos que não competissem com os privados, criando, assim, um ambiente favorável à iniciativa privada, regulando o ritmo dos investimentos de acordo com a necessidade de compensar a incapacidade da demanda privada de sustentar um nível estável de demanda agregada ao longo do tempo.

A principal tarefa da política de gastos públicos seria agir como um estabilizador automático, prevenindo largas flutuações através de um programa estável e contínuo de investimentos de longo prazo oriundos do orçamento de capital. Conforme Keynes (1980, p. 322), o Estado deveria manter “um programa de longo prazo que fosse capaz de reduzir a amplitude potencial de flutuações para limites muito mais estreitos”. Carvalho (1999, p. 269) ressalta que essa possibilidade de planejamento do Estado para compensar um eventual hiato de investimentos privados “foi reforçada, na visão de Keynes, pelo fato de o governo não ser apenas mais um a tentar adivinhar as tendências futuras, mas de ser, em grande medida, um construtor do futuro através do poder mobilizador de recursos e influenciador da demanda agregada”.

Porém, como realçam Ferrari Filho e Terra (2012, p. 29), “[n]ão seria função do Estado intervir em picos ou vales de uma trajetória do sistema econômico, mas, sim, evitar que picos ou vales existam”. Segundo os autores, com um programa de investimentos nessas características, as flutuações de curto prazo seriam mais facilmente contornáveis através da antecipação de algumas medidas futuras, “haja vista o surgimento dos primeiros sintomas de insuficiência de demanda efetiva.”

Numa linha semelhante à Keynes, mas sem segregar os orçamentos em corrente e de capital e admitindo a existência de déficit público de curto prazo, Minsky (1986) coloca que a insuficiência de investimentos privados deve ser compensada pela atuação do *Big Government*. Minsky (1986, p. 330) coloca que “[o] *Big Government* é o fator mais importante pelo qual o capitalismo está melhor do que aquele que nos trouxe a Grande Depressão”. Ele explica que:



Com o *Big Government*, um movimento em direção a uma profunda depressão é acompanhado de amplos déficits governamentais que sustentarão ou aumentarão a lucratividade dos negócios. Com os lucros preservados, os níveis de produção e de emprego são garantidos e até aumentados. Se os esquemas tributários e de gastos forem desenhados de maneira apropriada, o *Big Government* poderá servir de barreira à inflação. (MINSKY, 1986, p. 330).

Quanto ao seu tamanho, Minsky (1986, p. 330) esclarece que o “*Big Government* deve ter o tamanho suficiente para assegurar que oscilações no investimento privado levem a um equilíbrio nas ondas de déficit governamental de modo que os lucros sejam estabilizados. Isso significa, de acordo com ele, que *Big Government* deve ser igual ou maior que as variações dos investimentos em relação ao PIB, ou seja, igual ou superior à taxa de formação bruta de capital fixo (FBCF).

Os investimentos públicos, ao induzirem os setores produtivos da economia, contribuem para o aumento da renda e, por consequência, da arrecadação de impostos. No longo prazo, esses investimentos geram poupança pública, capaz de superar os déficits de curto prazo no orçamento de capital. De acordo com Keynes (1980, p. 319-320): “[a]s despesas de capital, pelo menos parcialmente, se não totalmente, pagariam a si próprias.”

Assim, se o orçamento corrente permaneceu pelo menos equilibrado no curto prazo, o governo não incorrerá em déficit fiscal no longo prazo. “Essa possibilidade de equilíbrio do saldo do orçamento de capital no longo prazo torna mais racional e viável o orçamento público em sua totalidade”, explicam Ferrari Filho e Terra (2012, p. 31). Isso, conforme os autores, fortalece a capacidade de intervenção estatal através de medidas contracíclicas.

Kregel (1985, p. 32) explica que Keynes não recomendou déficits governamentais como ferramenta de estabilização política e, quando o fez, foi de forma temporária e apenas para investimentos. Conforme Keynes (1980, p. 352) se “o volume de investimentos planejados falhar em produzir equilíbrio” no orçamento de capital, o mesmo deverá ser compensado através de “desequilíbrio [...] do orçamento corrente”. [Porém], “isso seria um último recurso, apenas para entrar em ação se a maquinaria do orçamento de capital se quebrasse”. Além disso, ele reforça que não se deve “confundir a ideia fundamental do orçamento de capital com [o caso] particular, do expediente um tanto desesperado do financiamento do déficit”. (KEYNES, 1980, p. 353-354).

Enquanto as políticas macroeconômicas propostas por Keynes podem ser implementadas de forma plena num estado nacional soberano, elas serão condicionadas e terão limitações constitucionais/legais, políticas, institucionais e geográficas em estados subnacionais. A esses caberão políticas suplementares, cuja extensão do êxito dependerá de determinada coordenação e reciprocidade com as políticas nacionais.

Como exemplo de política suplementar, Carvalho (1999) coloca que os governos locais [e regionais] deveriam manter reservados projetos de investimentos semelhantes [aos do governo nacional] para serem implementados quando necessário, conforme Keynes já tinha mencionado nos anos 1920. “Funcionariam como o orçamento de capital, possivelmente com vantagens em termos de agilidade e necessidade de prestação de contas.” (Carvalho, 1999, p. 271).

No caso específico do Brasil, entre o período do Plano Real (1994) e o período atual (2014), além da estabilidade monetária, foram adotadas políticas monetárias, cambiais e fiscais que impactaram bastante as economias subnacionais. Entre as políticas destacam-se o Regime de Metas de Inflação com sobrevalorização da taxa básica de juros do Brasil, a política de câmbio flutuante com sobrevalorização do Real, o que prejudicou estados exportadores como o Rio Grande do Sul, a política tributária de desoneração das exportações, através da chamada Lei Kandir, que diminuiu a arrecadação de impostos do Rio Grande do Sul, e a política de controle de gastos públicos através da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, que limitou as despesas com funcionalismo público de todos os entes federados e de endividamento público dos estados subnacionais.

Ainda em relação ao caso brasileiro, as políticas monetária e cambial cabem exclusivamente ao governo Federal. Apenas a política fiscal pode ser compartilhada com os governos subnacionais, sejam estados (províncias) ou municípios. Mesmo assim, estados e municípios terão uma política fiscal restrita.

No próximo item, serão avaliados os dados da política fiscal de administração orçamentária do Estado do Rio Grande do Sul no período de 1994 a 2014, com base nas contribuições de Keynes sobre os orçamentos segregados e de Minsky sobre o *Big Government*.

### **3. Política fiscal de administração orçamentária do Estado do Rio Grande do Sul**

A política fiscal do Estado do Rio Grande do Sul consiste na política tributária e na administração dos gastos públicos. A política tributária, por sua vez, está submetida à Constituição Federal (Art. 155), que autoriza os estados a instituírem o imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos (ITCD), o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ICMS) e o imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA).

Dois normais infraconstitucionais também restringem o poder da política tributária dos estados subnacionais: a Lei Complementar Nº. 24/1975, que dispõe sobre convênios para concessão de benefícios fiscais do ICMS; e a Lei Complementar Nº. 87/1996 (conhecida como Lei Kandir), que regulamenta a aplicação do ICMS e estabeleceu a não incidência de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados ou de serviços. Essa não incidência foi ampliada com a Emenda Constitucional nº 42/2003, que tornou imune de ICMS todas as operações de mercadorias e as prestações de serviços destinadas ao exterior. Os convênios para concessão ou revogação de benefícios fiscais do ICMS são autorizados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), fórum que reúne os secretários estaduais da Fazenda.

Este trabalho ficará concentrado na análise da execução orçamentária do Rio Grande do Sul de 1994 a 2014, com ênfase no papel dos investimentos públicos como medida anticíclica. Para isso, serão analisadas as receitas orçamentárias arrecadadas e as despesas orçamentárias executadas no período. O aporte teórico keynesiano tem como base as contribuições de Keynes sobre os orçamentos segregados em corrente e de capital e de Minsky sobre o *Big Government*.

A escolha do período analisado não é aleatória. Primeiro, há dados anuais ou mensais padronizados apenas para este período, de 1994 a 2014. Segundo, após o Plano Real (1994), além da estabilidade monetária, o Brasil adotou políticas monetária, cambial e fiscal que impactaram bastante as economias subnacionais. Terceiro, nesse período, o Rio Grande do Sul sentiu os efeitos de crises internacionais e de secas, que abalaram a economia estadual. E quarto, nessas duas décadas, os gaúchos tiveram governos de diferentes matizes ideológicas, com visões diferentes de prioridades do orçamento público.

Antes de iniciar a análise dos dados, é fundamental destacar os conceitos e classificações de receitas e despesas públicas, estabelecidos pela Portaria Interministerial Secretaria de Orçamento Federal (SOF)/Secretaria do Tesouro Nacional (STN) nº. 163/2001, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento que, estabelece normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa norma estabelece que a classificação da despesa, segundo a sua natureza, compõe-se de:

- i.* categoria econômica;
- ii.* grupo de natureza da despesa;
- iii.* modalidade de aplicação;
- iv.* elemento de despesa;
- v.* desdobramento facultativo dos elementos de despesa (no Rio Grande do Sul, chamado de rubrica).

Por categoria econômica, as despesas são classificadas como corrente ou de capital. A diferença central entre elas é que, enquanto as despesas correntes não colaboram diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital, as despesas de capital são aquelas que contribuem diretamente para isso. Os grupos de natureza de despesa agregam itens que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto. Assim, as despesas correntes são formadas pelos grupos Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida e Outras Despesas Correntes e as despesas de capital, pelos grupos Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida. A classificação modalidade de aplicação representa uma informação gerencial, que indica se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. Ainda de acordo com a Portaria Interministerial SOF/STN nº. 163/2001, a lei orçamentária anual de cada um dos entes federados deve discriminar as despesas, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação.

Neste trabalho, será dada ênfase à análise do comportamento do investimento público em vez da despesa de capital porque nem todos os grupos que fazem parte dessa última representam gastos produtivos. Para a Portaria Interministerial SOF/STN nº. 163, o investimento público é composto pelas despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

As receitas correntes são aquelas que apenas aumentam o patrimônio não duradouro do Estado, isto é, que se esgotam dentro do período anual, enquanto as receitas de capital alteram o patrimônio duradouro do Estado. Integram as receitas correntes os grupos Receita Tributária, Receita de Contribuições, Receita Patrimonial, Receita Agropecuária, Receita Industrial, Receita de Serviços, Transferências Correntes e Outras Receitas Correntes e as receitas de capital, os grupos Operações de Crédito, Alienação de Bens, Amortização de Empréstimos, Transferências de Capital e Outras Receitas de Capital.

Além disso, serão consideradas as despesas empenhadas na análise dos dados. De acordo com a Lei Federal Nº. 4.320/1964, a Lei das Finanças Públicas, que regulamenta o processo orçamentário brasileiro, a execução da despesa orçamentária pública passa por três estágios: empenho, liquidação e pagamento. O empenho, o primeiro estágio da despesa orçamentária, corresponde ao ato emanado de autoridade competente que cria para o estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição e consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico. A liquidação, o segundo estágio da despesa orçamentária, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e visa apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar a importância. O pagamento, o terceiro e último estágio da despesa orçamentária, representa a entrega de numerário ao credor e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa. O pagamento é efetuado por tesouraria ou pagadoria regularmente constituídos por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.

A regra é que toda a despesa pública, seja corrente ou de capital, tenha o empenho prévio. Por exemplo, antes da assinatura de um contrato de prestação de serviços, de um contrato para fornecimento de bens de consumo ou de um contrato de obra, o órgão público deve ter feito o empenho da despesa previamente. A medida que o serviço é prestado, que os bens de consumo são entregues e que a obra é realizada, o órgão público efetua a liquidação correspondente à proporção executada do contrato. Depois disso, ocorre a última fase, a do pagamento, que pode ser imediata à da liquidação ou depender das condições de caixa da entidade pública.

A legislação vigente estabelece o regime contábil misto para a contabilidade pública no Brasil. De acordo com o Art. 35, da Lei Federal Nº. 4.320/1964, pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas. Já, o

Art. 50, da Lei de Responsabilidade Fiscal, coloca que a despesa pública será registrada segundo o regime de competência e o resultado dos fluxos financeiros (receita pública) pelo regime de caixa. Assim, os relatórios anuais de execução orçamentária do Estado do Rio Grande do Sul, elaborados pela Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE), seguindo a legislação vigente, têm como base as despesas empenhadas e nas receitas arrecadadas de cada exercício financeiro.

É fundamental esclarecer que no período analisado de 1994 a 2014 ocorreram alterações na classificação das receitas e despesas públicas, o que compromete a simples comparação temporal. Até 2002, a receita orçamentária total era formada apenas pela soma das receitas correntes e das receitas de capital. A partir do exercício de 2003, como descreve o Balanço Geral do Estado – BGE (2003, p.15), sob o aspecto contábil, ocorreram duas mudanças significativas em relação aos anos anteriores. A primeira está ligada aos registros dos repasses entre entidades do setor governamental, mais especificamente da administração direta para autarquias e fundações ou vice-versa, que mais tarde foram denominadas de receitas correntes intraorçamentárias e de receitas de capital intraorçamentárias pela Portaria Interministerial SOF/STN Nº. 338/2006<sup>1</sup>. O objetivo dessa alteração foi possibilitar a eliminação de dupla contagem no levantamento dos balanços e demais demonstrações contábeis do setor público.

De acordo com o BGE (2003), até o exercício de 2002, as despesas das fundações e autarquias com recursos repassados pelo Tesouro Estadual geravam o empenho nas despesas da administração direta chamado de Transferências a Fundações e Autarquias (TFAs), com todos os efeitos contábeis como se essas transferências tivessem sido orçadas. De 2003 em diante, conforme a Portaria Interministerial SOF/STN Nº. 519/2001, passou a ser obrigatório o disposto no Art. 7º. da Portaria Interministerial SOF/STN Nº. 163/2001, o qual estabeleceu que a alocação dos créditos orçamentários fosse feita diretamente na unidade orçamentária responsável pela execução das ações correspondentes e vetou a consignação de recursos a título de transferência para unidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Desta forma, seguindo a Portaria STN Nº. 339/2001, os registros de recursos do Tesouro do Estado para as entidades da administração indireta, excetuando-se as sociedades de economia mista, passaram a ter natureza extra-orçamentária, processados por meio de documentos financeiros usuais e sem a emissão de novo empenho. Essa portaria também determinou que as transferências financeiras concedidas e recebidas fossem efetuados em contas contábeis específicas de resultado. Os registros dos recursos do Tesouro do Estado para as autarquias e fundações passaram a ser feitos através de uma transação denominada Transferência de Numerário Intragovernamental (TNI). Essas são geradas quando as entidades da administração indireta liquidam as suas despesas. As TNIs são contabilizadas em contas de variações ativas e passivas, denominadas Transferências Financeiras Intragovernamentais (TFIs). É importante esclarecer que esse tipo de transação não constitui transferência propriamente dita, apenas registro contábil.

Isso ocorre com os recursos repassados pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública ao Instituto de Previdência do Estado do RS (IPERGS) para o custeio de assistência médica e pensões, que são segregados no orçamento sob o título de Receitas Correntes Intraorçamentárias e, na despesa, sob a modalidade 91 – Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, criada pela Portaria Interministerial SOF/STN Nº. 688/2005.

---

<sup>1</sup> De acordo com a Portaria Interministerial SOF/STN nº. 338, de 2006, operações intraorçamentárias – correntes ou de capital – são as que resultam de despesas de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social decorrentes da aquisição de materiais, bens e serviços, pagamento de impostos, taxas e contribuições, quando o receptor dos recursos também for órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra entidade integrante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de governo.

A segunda mudança está vinculada aos recursos do então Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído pelo Governo Federal e com duração de 1998 a 2006. O FUNDEF foi substituído e ampliado pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), em vigência desde 2007 e se estenderá até 2020. Das receitas transferidas pela União aos estados e aos municípios do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) das exportações, na forma da Lei Complementar N.º 61, e da desoneração do ICMS, nos termos da Lei Complementar N.º 87, bem como das receitas do ICMS, do IPVA e do ITCD dos estados, 20% são retidos para integrar o FUNDEB desde 2009, o terceiro ano de sua vigência. No primeiro e no segundo anos do FUNDEB, as retenções dessas receitas foram de 16,6% e de 18,3% respectivamente e, na época do FUNDEF, de 15%. Nesse último caso, não faziam parte as receitas do IPVA e do ITCD. Com o FUNDEB, os recursos foram majorados pela ampliação da base de cálculo com a entrada desses dois impostos, pelo aumento da alíquota e pela inserção do Ensino Médio no cálculo da sua distribuição.

No BGE (2003), consta que, até 2002, a contribuição do Estado do RS ao FUNDEF e o seu retorno tinham tratamento extra-orçamentário, registrando-se a diferença entre a contribuição e o valor recebido, a chamada perda do FUNDEF, como despesa orçamentária. Com base na Lei de Responsabilidade Fiscal, a Portaria da STN N.º 328/2001 estabeleceu que a contribuição das receitas dos estados e dos municípios ao FUNDEF deveria estar discriminada no título Deduções da Receita Corrente enquanto o retorno do Fundo receberia o tratamento de receita orçamentária, dentro do título Transferências Multigovernamentais, do grupo Transferências Correntes.

Além disso, foram realizadas mais duas alterações na contabilização de despesas públicas. De 2009 a 2011, o gasto com o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) passou a figurar no grupo Outras Despesas Correntes (ODC). Porém, a partir de 2012, a despesa com o RPPS voltou a fazer parte do grupo Pessoal e Encargos Sociais.

Também, a contar do exercício de 2012, a Secretaria da Fazenda do RS adotou a metodologia aplicada pela Secretaria do Tesouro Nacional em relação à dívida do Estado do RS com a União, segregando os serviços da mesma nos grupos Juros e Encargos da Dívida e Amortização da Dívida. Até 2011, a metodologia utilizada apropriava os juros e a amortização dessa dívida unicamente no grupo Amortização da Dívida.

Buscando melhorar a padronização do período de 1994 a 2014, foram feitas alterações nos dados mais antigos de algumas receitas e despesas para permitir a comparação com os números mais recentes. Porém, isso somente ocorreu nos casos em que foi possível decompor as receitas e despesas em níveis de detalhamento mais específicos.

A primeira mudança diz respeito às despesas pertencentes à rubrica “Transferências Intragovernamentais Anteriores a 2003” e às receitas orçamentárias intituladas Transferências Intragovernamentais e que faziam parte dos grupos Transferências Correntes e Transferência de Capital, dependendo da natureza da despesa a que elas eram destinadas. Para eliminar a dupla contagem dessas receitas e dessas despesas dos dados de 1994 a 2002, elas foram consideradas respectivamente como receitas extra-orçamentárias e despesas extra-orçamentárias. As despesas empenhadas da rubrica “Transferências Intragovernamentais Anteriores a 2003” foram suprimidas dos grupos Pessoal e Encargos Sociais, Outras Receitas Correntes e Inversões Financeiras da Administração Direta. Já os valores das receitas Transferências Intragovernamentais foram eliminados dos grupos Transferências Correntes e Transferência de Capital das Autarquias e Fundações Públicas. Nesses dois casos, foram mantidas as transferências ou recebimentos de recursos do setor governamental (Administração Direta, Autarquias e Fundações Públicas) com as empresas públicas, pois essas transações não geram dupla contagem. Porém, para o cálculo do resultado consolidado do setor governamental, as receitas e as despesas intragovernamentais serão mantidas.

A segunda alteração está relacionada aos dados do então FUNDEF de 1998 a 2002. Como havia informação sobre os valores de retorno ao Estado do RS desse período, o

tratamento desse passou ser considerado receita orçamentária em vez de receita extra-orçamentária. Os dados de retorno do FUNDEF de 1998 a 2002 foram incluídos no título Transferências Multigovernamentais, do grupo Transferências Correntes. Já a contribuição do Estado do RS ao FUNDEF e a chamada perda do FUNDEF (integrante do elemento Distribuição de Receitas) de 1998 a 2002 deixaram de ser tratadas respectivamente como despesa extra-orçamentária e despesa orçamentária para, somadas, integrarem o grupo Deduções da Receita Corrente, mais especificamente o título Deduções de Transferências Correntes.

A terceira modificação vincula-se com o mesmo motivo da primeira. Para o cálculo das receitas orçamentárias e das despesas orçamentárias, serão desconsideradas respectivamente as receitas intraorçamentárias e as despesas intraorçamentárias (despesas da modalidade 91). Isso é necessário para evitar a dupla contagem de receitas e despesas, dando a falsa sensação de que ambas são maiores. Aqui, também, para encontrar o resultado consolidado do setor governamental, essas receitas e essas despesas serão conservadas.

A quarta transformação é sobre as despesas com o RPPS do período de 2009 a 2011. Elas foram deduzidas do grupo Outras Despesas Correntes e reincorporadas ao grupo Pessoal e Encargos Sociais, como até 2008 e a partir de 2012.

A quinta mudança é sobre Anulação de Restos a Pagar (ARP), que, apesar de ser considerada receita orçamentária, não representa ingresso financeiro efetivo. De acordo com a Lei Federal Nº. 4320, Art. 38, despesas anuladas após o encerramento do exercício serão consideradas receitas. No orçamento do Estado, o item ARP faz parte do título Receitas Correntes Diversas do grupo Outras Receitas Correntes (ORC). De 1994 a 2014, o item ARP teve um peso médio de 80% na composição do título Receitas Correntes Diversas e de 23% no grupo ORC. Porém, com o início da vigência da LRF, nos exercícios de 2002 e 2003, o item teve um salto, chegando a representar respectivamente 68% e 54% do grupo ORC, o que contribuiu para superestimar as receitas orçamentárias daqueles dois anos. De acordo com o Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governador do Estado – Exercício 2013 (2013, p. 458), emitido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), para aumentar a transparência dos demonstrativos contábeis, o Tribunal de Contas tem recomendado que o Governo do Estado informe, através de Nota Explicativa ao Balanço Orçamentário, o resultado ajustado das receitas orçamentárias com a exclusão do item ARP. É obrigatória a inclusão dessa explicação no Balanço Orçamentário da edição do sexto bimestre do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, demonstrativo exigido pela LRF. Neste trabalho, serão informados os valores das receitas de ARP, mas, para o cálculo das receitas orçamentárias e dos resultados orçamentários, elas serão excluídas.

Mais uma alteração importante seria separar os serviços da dívida do Estado do RS com a União em juros e amortização para os dados anteriores a 2012. Porém, os dados disponíveis para consulta da Secretaria da Fazenda não chegam a esse nível de detalhamento.

Depois de esclarecidas as questões metodológicas, nos próximos itens, serão avaliadas as receitas orçamentárias, as despesas orçamentárias, os investimentos públicos e os resultados orçamentários do Estado do Rio Grande do Sul de 1994 a 2014.

### 3.1. Receitas orçamentárias do Estado do Rio Grande do Sul

Antes da análise dos dados das receitas orçamentárias, é relevante explicar como ela é encontrada. Com as alterações citadas acima, desde 2003, a receita orçamentária total passou a ter a fórmula abaixo:

(+) <i>Receitas Correntes Sem Deduções</i>
(-) <i>Deduções de Receitas Correntes</i>
(+) <i>Receitas de Capital</i>
(+) <i>Receitas Intraorçamentárias</i>
<b>(=) <i>Receita Total</i></b>

As receitas intraorçamentárias dividem-se em:

(+) <i>Receitas Correntes Intraorçamentárias</i>
(+) <i>Receitas de Capital Intraorçamentárias</i>
<b>(=) <i>Receitas Intraorçamentárias</i></b>

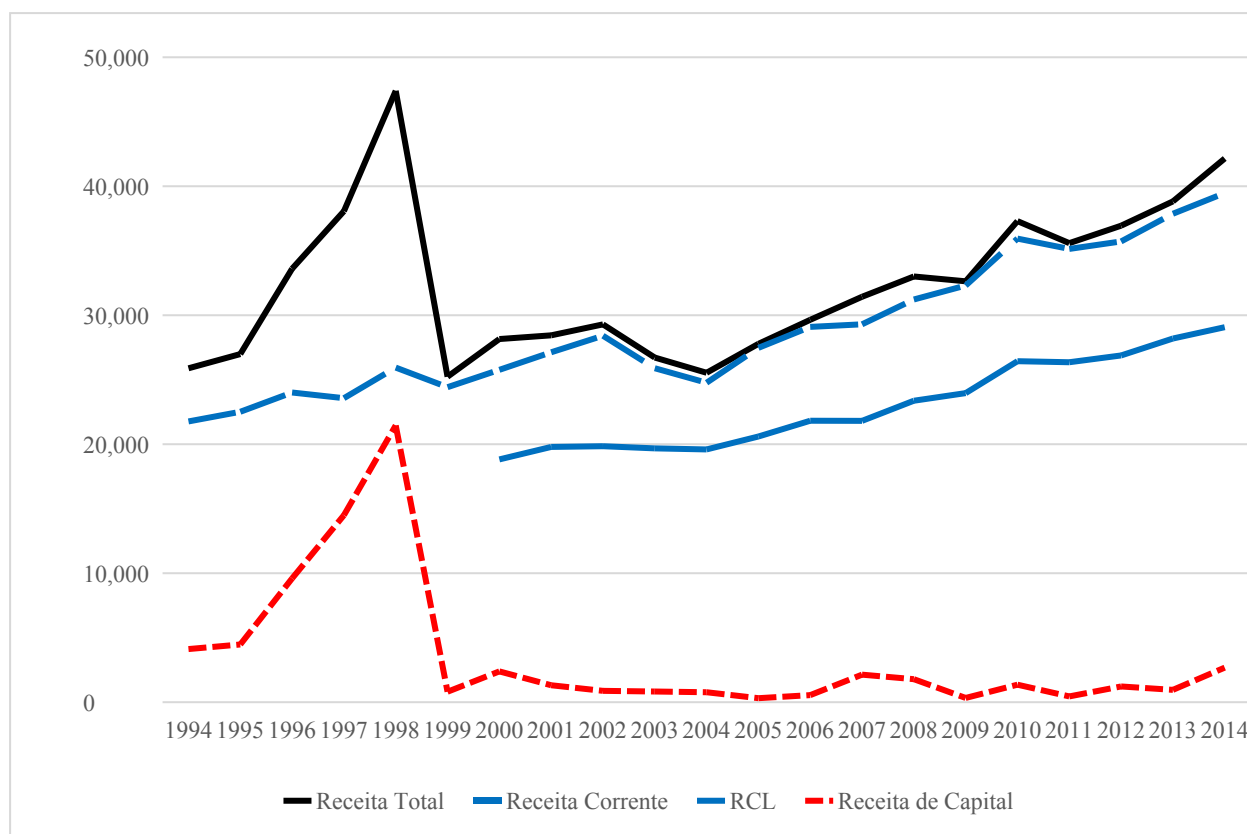
A receita total tem a seguinte composição:

(+) <i>Receitas Correntes Sem Deduções</i>
(-) <i>Deduções de Receitas Correntes</i>
(+) <i>Receitas Correntes Intraorçamentárias</i>
(+) <i>Receitas de Capital</i>
(+) <i>Receitas de Capital Intraorçamentárias</i>
<b>(=) <i>Receita Total</i></b>

Porém, neste trabalho, para evitar a falsa ideia de receitas maiores, serão excluídas as receitas intraorçamentárias tanto das receitas correntes como da receita total. Isso é necessário, pois as receitas intraorçamentárias duplicam parte das receitas ao serem agregadas. Assim, as receitas correntes e a receita total são simplicidades:

(+) <i>Receitas Correntes Sem Deduções</i>
(-) <i>Deduções de Receitas Correntes</i>
<b>(=) <i>Receitas Correntes</i></b>
(+) <i>Receitas de Capital</i>
<b>(=) <i>Receita Total</i></b>

A receita orçamentária total do Estado do Rio Grande do Sul – desconsiderando as receitas intraorçamentárias para evitar duplicidade – passou de R\$ 25.886 milhões em 1994 para R\$ 42.152 milhões em 2014, o que representa um crescimento real médio de 3,7% ao ano, de acordo com os dados do Gráfico 1. A queda real expressiva da receita total de 1998 para 1999 na ordem de -46,8% ocorreu sobretudo porque a receita de capital, depois de atingir o seu maior valor de R\$ 21.457 milhões, despencou para R\$ 811 milhões. Com exceção do período de 1995 a 2004, que apresentou grandes oscilações, e das quedas de 2009 e 2011, a receita total seguiu uma tendência de taxas ascendente de 2005 a 2014.



**Gráfico 1: Receitas orçamentárias do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014**

Para os objetivos deste trabalho, o mais importante é analisar a decomposição da receita total em receitas correntes e de capital. Subtraída as deduções da parte destinada ao FUNDEB (de 1998 a 2006, FUNDEF) e desconsiderando as receitas intraorçamentárias, as receitas correntes aumentaram de R\$ 21.767 milhões em 1994 para R\$ 39.472 milhões em 2014, um acréscimo real médio de 3,16% ao ano. Os aumentos mais significativos das receitas correntes aconteceram em 1998, 2005 e 2010, todos superiores a 10%. Em 1998, apesar da dedução das receitas destinadas ao FUNDEF, sobretudo do ICMS, o crescimento das receitas patrimoniais e das transferências correntes (FUNDEF) ajuda a explicar esse movimento. Em 2005 e 2010, o aumento das receitas tributárias, como será visto abaixo, e das transferências correntes levantaram as receitas correntes. Por outro, as maiores quedas das receitas correntes foram em 1999, devidos aos declínios das receitas patrimoniais e das transferências correntes, e em 2003 e 2004, por causa da depressão das receitas tributárias e das transferências correntes.

Já as receitas de capital – como boa parte delas geram mutação patrimonial, o que as tornam mais suscetíveis ao projeto político de plantão – apresentaram muitas oscilações no período. Elas caíram de R\$ 4.119 milhões em 1994 para R\$ 2.680 milhões em 2014. Neste intervalo, no auge no processo de privatizações no Estado do RS, como será detalhado abaixo, as receitas de capital saltaram para R\$ 9.597 milhões em 1996, R\$ 14.496 milhões em 1997 e R\$ 21.457 milhões em 1998. No período estudado, não foram contabilizadas receitas de capital intraorçamentárias.

A Receita Corrente Líquida (RCL) é um indicador importante, estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), que serve de referência para os limites de gastos públicos. A RCL é calculada da seguinte forma:

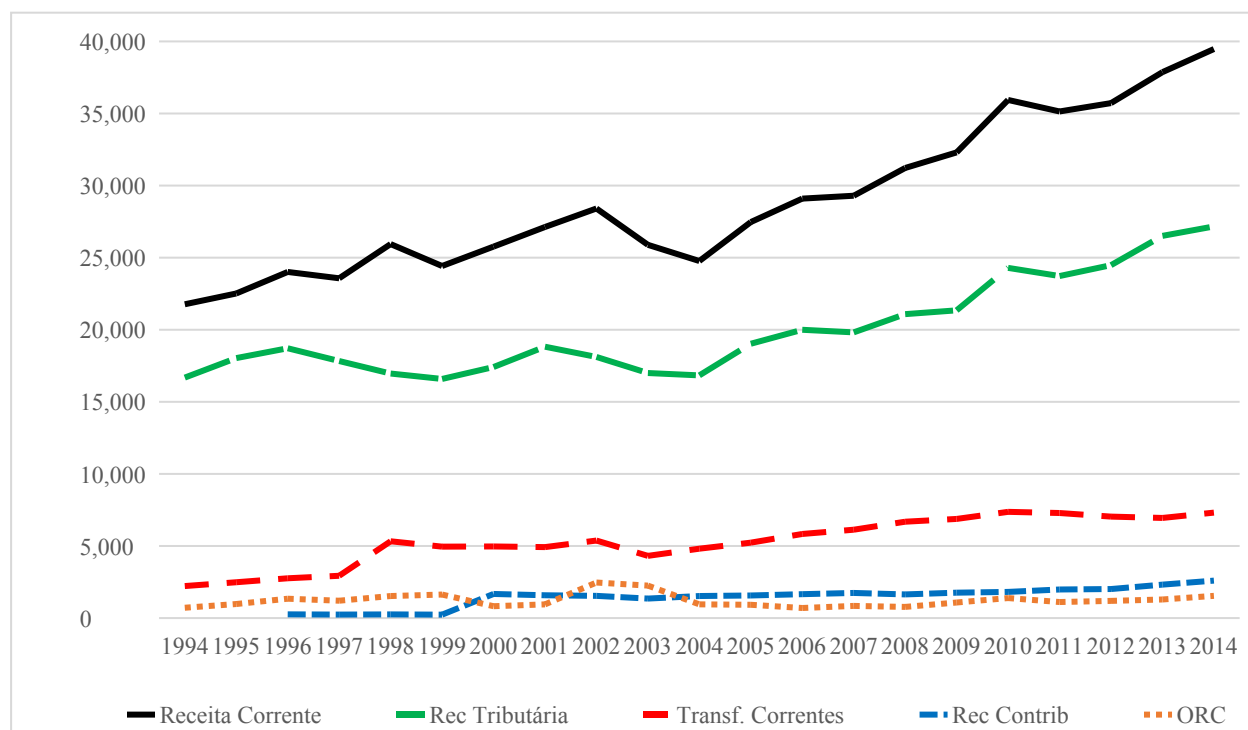
<sup>2</sup> Receitas Correntes da Administração Direta, Autarquias e Fundações antes das deduções do FUNDEF/FUNDEB, excluídas as duplicidades (Receitas Intraorçamentárias).



<i>Receita Corrente Ajustada<sup>2</sup></i>
(-) <i>Transferências Constitucionais aos Municípios</i>
(-) <i>Receita de Anulação de Restos a Pagar</i>
(-) <i>Imposto de Renda Retido na Fonte de Servidores</i>
(-) <i>Contribuição Previdenciária dos Servidores</i>
(-) <i>Compensação Financeira entre Regimes de Previdência</i>
(-) <i>Dedução da Receita para a Formação do FUNDEF/FUNDEB</i>
<b>(=) <i>Receita Corrente Líquida</i></b>

A RCL se elevou de R\$ 18.822 milhões em 2000 para R\$ 29.073 milhões em 2014, uma ampliação real média de 3,20% ao ano. Ela teve três pequenas oscilações negativas de 0,8% em 2003, 0,4% em 2004 e 0,3% em 2011, acompanhando a queda das receitas correntes, sobretudo as tributárias. Abaixo, os gastos com pessoal do Estado do RS serão avaliados em relação à RCL.

O Gráfico 2 traz informações detalhadas sobre as receitas correntes, já abatidas as deduções e desconsideradas as receitas intraorçamentárias. As receitas tributárias são as receitas correntes mais importantes, exibindo tendências muito semelhantes e respondendo por cerca de 69,5% em média dessas no período analisado. Descontadas as deduções, as receitas tributárias passaram de R\$ 16.680 milhões em 1994 para R\$ 27.167 milhões em 2014, o que significou uma variação real de 2,63% ao ano. Sem as deduções, o crescimento real médio das receitas tributárias seria de 3,31% ao ano e elas teriam atingido o valor de R\$ 31.287 em 2014.



**Gráfico 2: Receitas correntes do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014**

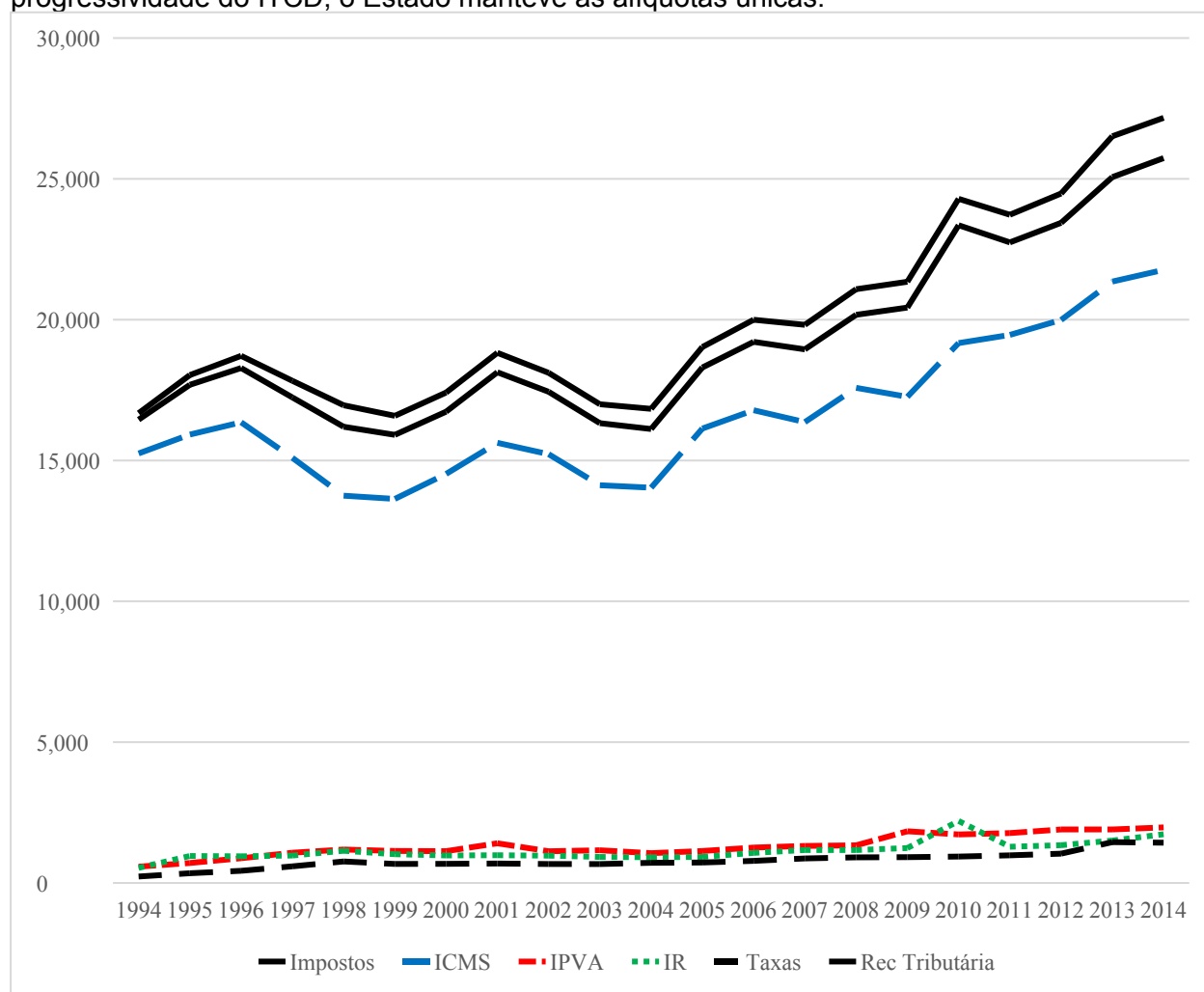
O Gráfico 3 apresenta as receitas orçamentárias mais significativas, as receitas tributárias, formadas pelos impostos e pelas taxas. Somente os impostos responderam em média por 96,2% das receitas tributárias no período. A receita de impostos do Estado do Rio Grande do Sul expôs um crescimento médio anual em termos reais de 2,43% de 1994 a 2014, passando de R\$ 16.451 milhões para R\$ 25.737 milhões no período, desconto o FUNDEB. O ICMS sozinho representou em média de 86,7% dos impostos e 83,4% da receita tributária e do Estado no período. Tirando a parte destinada ao FUNDEB, o ICMS passou de R\$ 15.250 milhões em 1994 para R\$ 21.768 milhões em 2014, uma elevação real

média de 2,0% ao ano. Sem deduzir o FUNDEB, o ICMS atingiria R\$ 25.609 milhões no final da série analisada, o que representaria um crescimento médio real maior, de 2,7% ao ano, de 1994 a 2014.

A receita de impostos do Estado do Rio Grande do Sul expôs um crescimento médio anual em termos reais de 2,43% de 1994 a 2014, passando de R\$ 16.451 milhões para R\$ 25.737 milhões no período, desconto o FUNDEB. O ICMS sozinho representou em média de 86,7% dos impostos e 83,4% da receita tributária e do Estado no período. Tirando a parte destinada ao FUNDEB, o ICMS passou de R\$ 15.250 milhões em 1994 para R\$ 21.768 milhões em 2014, uma elevação real média de 2,0% ao ano. Sem deduzir o FUNDEB, o ICMS atingiria R\$ 25.609 milhões no final da série analisada, o que representaria um crescimento médio real maior, de 2,7% ao ano, de 1994 a 2014.

Os outros dois impostos próprios do Estado, o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto sobre a Transmissão “Causa Mortis” e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD) – o imposto sobre herança – tiveram elevações médias de 7,1% e 10,7% ao ano respectivamente no período. Descontado o FUNDEB a partir de 2007, o IPVA e o ITCD passaram de R\$ 579 milhões e R\$ 80 milhões em 1994 para R\$ 1.973 milhões e R\$ 261 milhões em 2014 respectivamente.

Esse crescimento considerável da arrecadação do ITCD pode ser explicado pelo fato dele deixar de ser progressivo no RS a partir de janeiro de 2010. A Lei Estadual do RS nº. 8.821/89 estabelecia a progressividade das alíquotas do ITCD, de 1% a 8%. Como o Tribunal de Justiça entendeu inconstitucional a progressividade, em dezembro de 2009, o Estado alterou a Lei, criando alíquotas únicas de 4% sobre transmissão “causa mortis” e 3% sobre doação. Mesmo depois de o STF reconhecer em 2013 a constitucionalidade da progressividade do ITCD, o Estado manteve as alíquotas únicas.



### Gráfico 3: Receitas tributárias do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014

Apesar de ser de competência da União, faz parte ainda das receitas de impostos a arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), retido na fonte sobre rendimentos pagos pelos estados, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem. No caso do Rio Grande do Sul, o IR retido na fonte aumentou de R\$ 537 milhões em 1994 para R\$ 1.730 milhões em 2014, um avanço médio real de 8,78% ao ano. Em 2010, este imposto teve uma retenção recorde de R\$ 2.202 milhões, quase R\$ 1 bilhão a mais do que no ano anterior. Conforme o Balanço Geral do Estado (2010, p. 50), “[esse] significativo aumento” ocorreu porque o Estado do RS pagou um valor considerável de passivos de exercícios anteriores do Instituto de Previdência do Estado (IPE), referentes a vencimentos de pensionistas e a prestadores de serviço de saúde. Já o Imposto sobre a Transmissão “Inter Vivos” de Bens Imóveis (ITBI), apesar de ser de competência dos municípios, para os fatos geradores ocorridos antes de 6 de outubro de 1988, a arrecadação cabe aos estados.

O ICMS – por incidir sobre a comercialização de mercadorias, energia elétrica, combustíveis e a prestação de serviços de comunicação e de transporte interestadual e intermunicipal – é o imposto estadual que mais sente os efeitos da atividade econômica. Porém, para período analisado, a simples comparação do aumento médio anual do ICMS com o crescimento médio anual do PIB é insuficiente, pois ocorreram alterações na política tributária no período, com variações de alíquotas em determinados anos, mudanças nos incentivos fiscais e vigência da imunidade sobre as operações de exportação.

Sobre esse último item, cabe destacar que a Lei Kandir desonerou de ICMS as mercadorias destinadas ao exterior, incluindo inclusive produtos primários e produtos industrializados semielaborados. Além disso, essa lei garantiu aos exportadores o aproveitamento integral dos créditos do ICMS relativos aos insumos utilizados nas mercadorias exportadas. Depois, a Emenda Constitucional nº 42/2003 tornou imune de ICMS toda e qualquer operação de exportação e garantiu ao exportador o aproveitamento do crédito tributário. Assim, a Lei Kandir e, posteriormente, a Emenda Constitucional nº 42/2003 geraram uma significativa redução da base de cálculo do ICMS para os estados exportadores como é o caso do Rio Grande do Sul.

Conforme informações do Regulamento do ICMS do Estado do Rio Grande do Sul (Decreto Estadual nº. 37.699, de 1997), de janeiro a dezembro de 1998, houve um aumento linear de um ponto percentual das alíquotas do ICMS. A partir de janeiro de 1999, as alíquotas voltaram aos valores de 1997. De 1º de abril a 31 de dezembro de 2005 e de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2006, as alíquotas dos serviços de telecomunicações, da energia elétrica (residencial e comercial), do álcool e da gasolina subiram de 25% para 29% e 28% respectivamente. A partir de 1º de janeiro de 2007, essas alíquotas voltaram a ser de 25%.

A Tabela 1 mostra as taxas anuais de crescimento real do ICMS (sem deduzir a parte destinada ao FUNDEB) e do PIB gaúchos de 1995 a 2014, bem como os índices reais do PIB agropecuário, industrial e de serviços. Pela análise dos dados, percebe-se que, dos anos que ocorreram queda do PIB gaúcho, apenas 2009 teve um decréscimo da arrecadação de ICMS proporcional. Nos anos de 1995, 1996, 1998, 2005 e 2012, apesar do PIB cair, a arrecadação de ICMS aumentou. Nos anos de 1998 e 2005, o aumento das alíquotas ajudam a explicar esse descompasso.

**Tabela 1 - Variação real do PIB e do ICMS do Estado do RS - 1994 a 2014**

Ano	PIB	Agropecuária	Indústria	Serviços	ICMS
1995	-5,0	1,7	-12,7	0,9	4,4
1996	-0,2	-5,8	-1,6	1,1	2,7
1997	5,9	4,6	9,7	3,4	-7,7
1998	-0,9	2,2	-5,6	1,4	2,3
1999	1,4	9,6	0,3	1,2	-1,0

2000	4,3	-3,7	7,2	3,4	6,7
2001	2,0	13,1	0,4	1,5	7,6
2002	1,7	-3,5	3,2	2,4	-2,7
2003	1,6	16,4	0,9	-0,2	-2,7
2004	3,3	-10,6	7,1	4,2	-0,6
2005	-2,8	-17,4	-4,1	0,2	10,1
2006	4,7	50,1	-2,0	3,0	4,1
2007	6,5	12,7	4,7	6,0	-1,2
2008	2,7	-5,4	3,0	3,3	9,0
2009	-0,4	2,9	-7,4	2,0	-0,4
2010	6,7	7,9	9,3	5,0	11,1
2011 <sup>(1)</sup>	5,1	18,7	2,8	4,4	1,5
2012 <sup>(1)</sup>	-1,5	-28,1	-2,1	2,4	2,7
2013 <sup>(1)</sup>	6,7	40,1	4,5	3,5	6,8
2014 <sup>(1)</sup>	0,0	0,6	-3,2	1,2	1,9

Fontes: FEE (PIB e PIB Agropecuário, Industrial e de Serviços) e SEFAZ/RS (ICMS).

(1) Estimativas para o PIB e o PIB Agropecuário, Industrial e de Serviços.

Nos anos em que o Estado apresentou crescimento econômico expressivo acima de 5%, apenas em 2011 e 2013 o ICMS também aumentou de forma significativa. Em 1997 e 2006, mesmo com os crescimentos do PIB de 5,9% e 6,5%, o ICMS despencou 7,7% e caiu 1,2% respectivamente. A queda da arrecadação do ICMS de 1997 pode ser esclarecida pela entrada em vigor da Lei Kandir e a de 2006 pelo fim da majoração das alíquotas do imposto sobre telecomunicações, energia elétrica, álcool e gasolina.

Depois das receitas tributárias, as transferências correntes aparecem em segundo lugar em grau de importância, com um peso médio de 18% nas receitas correntes de 1994 a 2014. Subtraídas as deduções, as transferências correntes saltaram de R\$ 2.220 milhões em 1994 para R\$ 7.314 milhões em 2014, uma elevação real média de 7,4% ao ano. Para evitar a duplicidade de receitas, no período de 1994 a 2002, foram excluídos os valores das Transferências Intragovernamentais – consideradas receitas orçamentárias naquele período e, a partir de 2003, receitas extra-orçamentárias.

Entre as principais fontes que formam as transferências correntes, destacam-se: (1) participação do Estado nas receitas da União através das cotas-partes do FPE, do IPI incidente sobre as exportações e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) – Combustíveis; (2) compensação financeira pelas perdas de ICMS provocadas pela Lei Kandir; (3) transferências de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); (3) transferências do FUNDEB; (4) cotas-partes dos fundos Compensação Financeira de Recursos Hídricos (CFRH), Compensação Financeira de Recursos Minerais (CFRM) e Fundo Especial do Petróleo (FEP); e (5) convênios sobretudo com a União.

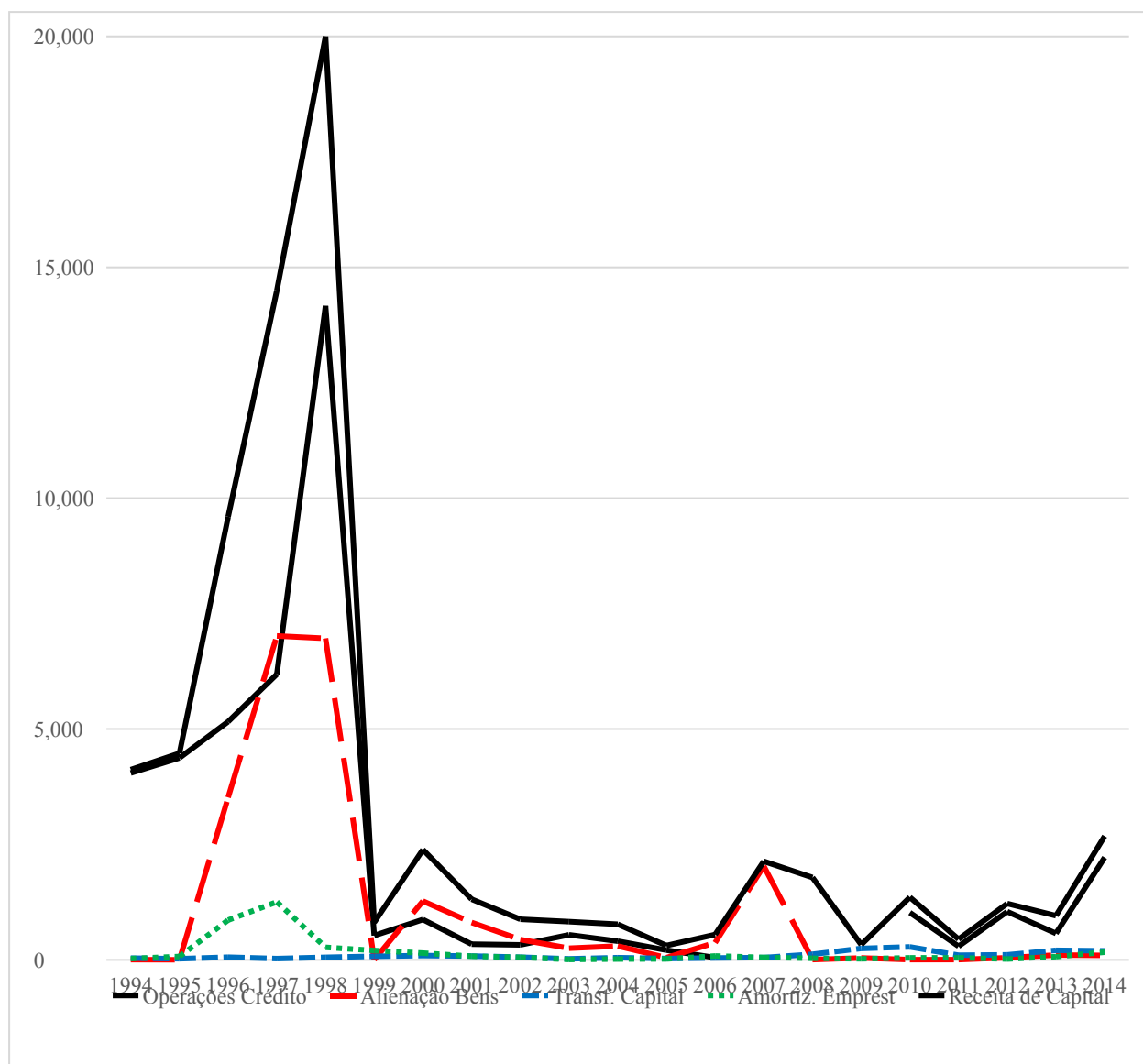
A compensação do Estado pela Lei Kandir, depois de subir de cerca de R\$ 200 milhões em 1997 para R\$ 950 milhões em 1998, passou a ter uma trajetória decrescente contínua, atingindo R\$ 119 milhões em 2014. A partir de 1998, a queda anual média desse ressarcimento foi de 11,5%. Nesses 18 anos de compensação, o RS recebeu em valores reais R\$ 6.574 milhões da União.

Por outro lado, segundo uma Nota Técnica (2014) da Divisão de Estudos Econômicos da Receita Estadual do RS, o Estado deixou de arrecadar com ICMS potencial sobre as exportações gaúchas R\$ 4.644 milhões em 2012 e R\$ 5.651 milhões em 2013, o que representa uma média de 40% de toda a desoneração desse imposto nesses dois anos. De 2003 a 2013, a perda do ICMS potencial sobre as exportações seria de R\$ 58,5 bilhões, uma média de R\$ 5.322 milhões por ano. Sem desmerecer o papel dessa legislação para as exportações e geração de divisas, isso comprova que o Rio Grande do Sul foi penalizado

pela Lei Kandir e não obteve a devida compensação. Um exercício simples mostra que, a cada R\$ 1 milhão de desoneração do ICMS potencial, o RS foi ressarcido em apenas R\$ 95,7 mil em 2003, R\$ 67,0 mil em 2005, R\$ 34,4 mil em 2007, R\$ 33,8 mil em 2009, R\$ 27,7 mil em 2011 e R\$ 22,3 mil em 2013.

E a participação do Estado nas receitas da União teve uma leve alta de cerca de 0,8% ao ano de 1994 a 2014. Ela passou de uma média anual de R\$ 1.766 milhões de 1994 a 2002, para R\$ 1.694 milhões de 2003 a 2010 e para R\$ 1.802 milhões de 2011 a 2014. O FPE cresceu cerca de 4,4% ao ano de 1994 a 2014, aumentando de uma média anual de R\$ 849 milhões de 1994 a 2002, para R\$ 1.073 de 2003 a 2010 e para R\$ 1.355 de 2011 a 2014. Ao contrário do FPE, as receitas do IPI-Exportações caíram no período 3,7% ao ano. A média recebida pelo Estado por exercício decresceu de R\$ 913 milhões de 1994 a 2002, para R\$ 494 milhões de 2003 a 2010 e para R\$ 391 milhões de 2011 a 2014. No último triênio, a queda dos repasses do IPI-Exportações reflete a política de desonerações tributárias do Governo Federal. A cota-parte da CIDE-Combustíveis teve dois movimentos contrários. De 1998 a 2007, apresentou um crescimento expressivo, ao passar de cerca de R\$ 4,0 milhões para R\$ 174 milhões. De 2008 a 2011, caiu para uma média anual de R\$ 120 milhões, como resultado da política de desoneração do Governo Federal. E, de 2012 a 2014, com a intensificação da desoneração, despencou de R\$ 71,5 milhões para apenas R\$ 6,6 milhões.

O Gráfico 4 indica que, de 1995 a 1998, houve um crescimento expressivo das receitas de capital do Estado do Rio Grande do Sul. Nesse período, ocorreram as privatizações das empresas estatais de energia elétrica e de telecomunicações. Assim, as receitas com alienações de bens alcançaram R\$ 3.518 milhões em 1996, R\$ 7.016 milhões em 1997 e R\$ 6.963 milhões em 1998. Em 2000, as receitas de alienação de bens foram de R\$ 1.273 milhões, sobretudo pela venda da carteira imobiliária da extinta Caixa Econômica do Estado do Rio Grande do Sul (CEE) e pelo recebimento de títulos de crédito da União e, em 2007, alcançaram R\$ 2.032 milhões, principalmente pela comercialização de ações preferenciais do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul).



**Gráfico 4: Receitas de capital do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014**

As operações de crédito apresentaram valores significativos de R\$ 4.047 milhões em 1994, R\$ 4.373 milhões em 1995, R\$ 5.158 milhões em 1996, R\$ 6.186 milhões em 1997 e R\$ 14.166 milhões em 1998. Conforme os Balanços Gerais do Estado, foram usados 96,25% em 1994, 96,30% em 1995, 71,30% em 1996 e 82,1% em 1997 das receitas de operações de crédito apenas para a rolagem dos títulos da dívida pública estadual. Já em 1998, segundo o Balanço Geral do Estado daquele ano, 63% do montante das operações de crédito estavam relacionadas ao Programa de Estímulo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES) e 32,5% à rolagem dos títulos da dívida pública estadual. O contrato do PROES do Estado do RS com a União tinha como finalidade sanear o Banrisul e transformar a CEE em agência de fomento.

De 2008 a 2014, novas operações de crédito com valores mais expressivos foram realizadas. Desta vez, as maiores foram operações de crédito externas junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) destinadas à reestruturação de parte da dívida extralimite do Estado do RS. A primeira parcela do BIRD foi liberada em 2007 no valor de R\$ 1,66 bilhão e a segunda em 2010 no valor de R\$ 1,04 bilhão.

Entre 2011 e 2014, foram captados cerca de R\$ 2 bilhões em operações de crédito internas junto ao BNDES do Programa de Modernização da Administração das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial das Administrações Estaduais (PMAE), do Programa Emergencial de Financiamento (PEF), do Programa de Apoio ao Investimento

(PROINVESTE) e do Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento (PROREDES). Esses dois últimos eram destinados a despesas com investimento público e integraram as medidas anticíclicas do Governo Federal para combater a crise financeira internacional de 2009. Ainda de 2011 a 2014, foram realizadas operações de crédito externas no valor de R\$ 2,19 bilhões junto ao BIRD e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) do PROREDES, do Programa de Modernização Fiscal (PROFISCO) e do Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal (PROCONFIS).

Depois de consideradas as receitas orçamentárias, no próximo item, serão analisadas as despesas orçamentárias do Estado do RS de 1994 a 2014.

### 3.2. Despesas orçamentárias do Estado do Rio Grande do Sul

A contabilização das despesas orçamentárias sofreu alterações a partir de 2007, que precisam ser elucidadas antes do exame dos dados. A despesa orçamentária tem a expressão abaixo:

(+) <i>Despesas Correntes</i>
(+) <i>Despesas de Capital</i>
<b>(=) <i>Despesa Total</i></b>

De forma mais detalhada, considerando os grupos de despesa, pode ser reescrita como segue:

(+) <i>Pessoal e Encargos Sociais + Juros e Encargos da Dívida + ODC</i>
(+) <i>Investimentos + Inversões Financeiras + Amortização da Dívida</i>
<b>(=) <i>Despesa Total</i></b>

As despesas com os grupos *Pessoal e Encargos Sociais* e *Outras Despesas Correntes (ODC)*, por sua vez, são decompostos da seguinte forma:

(+) <i>Pessoal e Encargos Sociais Orçamentárias</i>
(+) <i>Pessoal e Encargos Sociais Intraorçamentárias (Modalidade 91)</i>
(=) <i>Pessoal e Encargos Sociais</i>
(+) <i>Juros e Encargos da Dívida</i>
(+) <i>ODC Orçamentárias</i>
(+) <i>ODC Intraorçamentárias (Modalidade 91)</i>
(=) <i>ODC</i>
<b>(=) <i>Despesas Correntes</i></b>

Neste trabalho, para impedir a duplicidade de parte dos gastos, serão excluídas as despesas intraorçamentárias dos grupos *Pessoal e Encargos Sociais* e *ODC*. Desta forma, a relação acima passa a ter a seguinte composição:

(+) <i>Pessoal e Encargos Sociais Orçamentárias</i>
(=) <i>Pessoal e Encargos Sociais</i>
(+) <i>Juros e Encargos da Dívida</i>
(+) <i>ODC Orçamentárias</i>
(=) <i>ODC</i>
<b>(=) <i>Despesas Correntes</i></b>

Os dispêndios de capital não têm despesas intraorçamentárias no RS.

As despesas totais empenhadas do Estado do Rio Grande do Sul subiram de R\$ 24.912 milhões em 1994 para R\$ 43.378 milhões em 2014, apresentando um crescimento médio anual de 3,4%. Para as despesas totais, tão importante quanto medir o seu crescimento anual, é avaliar sua composição e sua participação no PIB gaúcho no período. As despesas correntes e as de capital empenhadas corresponderam respectivamente a

84,7% e 15,3% em média da despesa total empenhada de 1994 a 2014. Porém, esses percentuais mudaram de forma significativa a partir da renegociação da dívida pública do Estado do RS em 1998. De uma participação de 26,6% nas despesas totais empenhadas em 1994, as despesas de capital empenhadas atingiram a marca de 35,5% em 1998, ano da renegociação da dívida. Depois disso, elas caíram para um percentual médio de 12,4 % até 2011 e de 7,6% de 2012 a 2014.

Conforme os dados da Tabela 2, as despesas totais empenhadas representaram em média 12,18% do PIB gaúcho de 1994 a 2014, sendo 10,25% e 1,93% as respectivas participações médias das despesas correntes e das de capital. De 1995 a 1998, no governo Britto, houve um crescimento dos gastos públicos em relação ao PIB, provocado pela maior participação das despesas de capital pelo motivo explicado no parágrafo anterior. Nesse período, as médias anuais de gastos em relação ao PIB foram 13,70% das totais, 9,84% das correntes e 3,86 das de capital.

**Tabela 2 - Participação das despesas estaduais no PIB do RS - 1994 a 2014**

Ano	PIB RS	DT Emp/PIB	DC Emp/PIB	DK Emp/PIB	Inv Liq/PIB
1994	31.129.234.456,59	11,59%	8,27%	3,32%	0,56%
1995	49.879.354.698,01	12,23%	9,36%	2,87%	0,31%
1996	58.807.374.755,30	13,12%	10,23%	2,89%	0,50%
1997	64.991.308.693,49	13,73%	9,62%	4,11%	0,65%
1998	67.673.124.643,30	15,70%	10,13%	5,57%	1,30%
1999	74.015.781.625,96	11,23%	9,81%	1,42%	0,36%
2000	81.814.713.665,26	12,63%	10,85%	1,77%	0,47%
2001	92.310.078.327,84	12,50%	11,04%	1,46%	0,42%
2002	105.486.816.447,58	12,08%	10,76%	1,32%	0,45%
2003	124.551.267.193,73	11,59%	10,04%	1,55%	0,46%
2004	137.830.682.459,05	11,31%	9,98%	1,33%	0,38%
2005	144.218.198.067,25	12,32%	10,91%	1,41%	0,38%
2006	156.826.932.243,33	12,25%	10,88%	1,37%	0,38%
2007	176.615.073.129,53	11,05%	9,94%	1,11%	0,18%
2008	199.494.245.974,97	11,61%	9,81%	1,79%	0,20%
2009	215.863.879.430,99	10,97%	9,78%	1,19%	0,30%
2010	252.482.596.813,38	11,40%	9,53%	1,87%	0,68%
2011	263.633.397.840,46	11,42%	10,10%	1,32%	0,30%
2012	277.657.665.658,25	11,97%	11,10%	0,87%	0,30%
2013	310.605.968.529,88	12,15%	11,25%	0,90%	0,37%
2014	331.507.711.985,67	12,89%	11,84%	1,05%	0,38%
<b>Média no período</b>		<b>12,18%</b>	<b>10,25%</b>	<b>1,93%</b>	<b>0,44%</b>

Fontes: FEE (PIB) e SEFAZ/RS (despesas).

Obs.1: As despesas liquidadas em relação ao PIB foram medidas pelos valores nominais de cada ano.

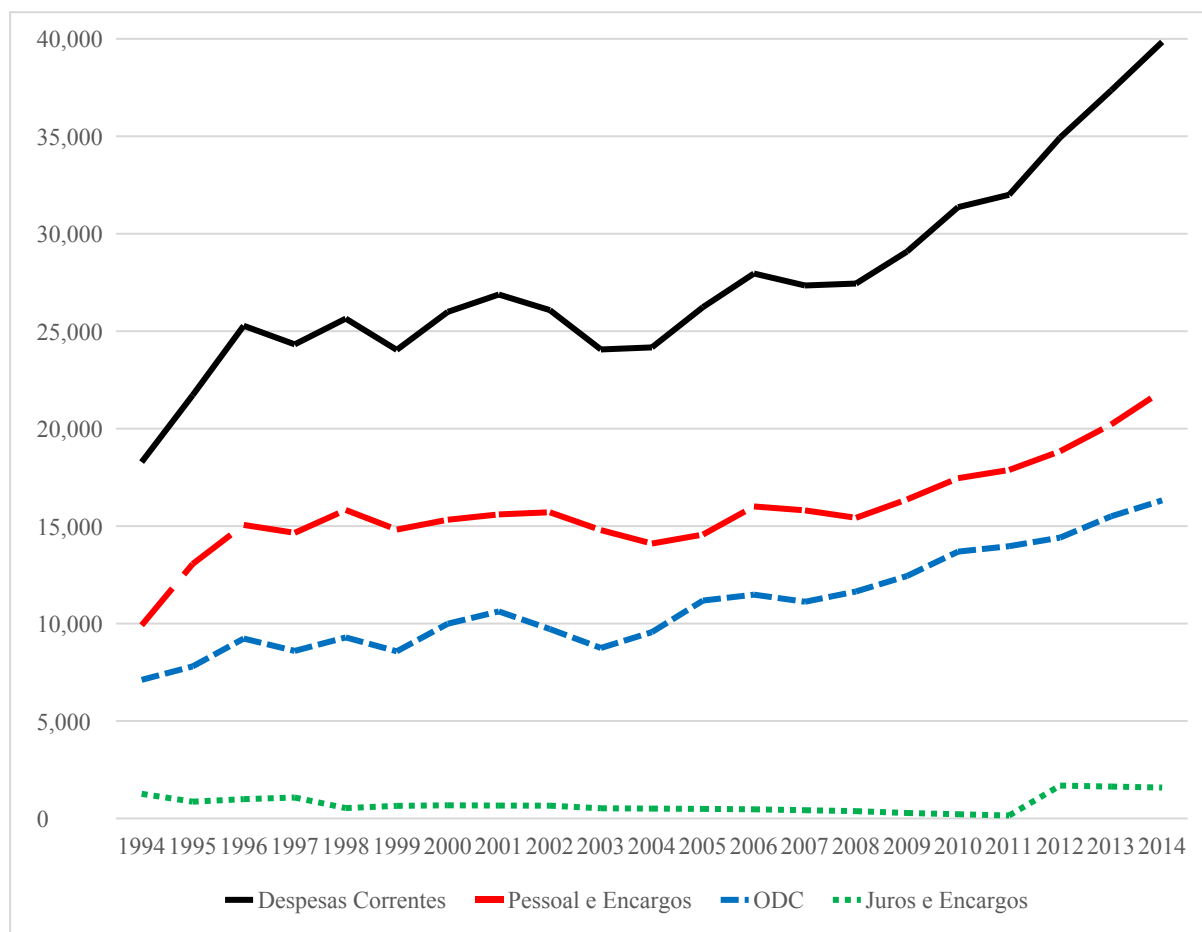
Obs.2: DT = despesa total; DC = despesas correntes; DK = despesas de capital; Inv = investimentos.

De 1999 a 2002, na administração Olívio, as despesas totais caíram para uma média de 12,11%, as correntes subiram para 10,62% e as de capital decresceram para 1,49%. Sob a liderança de Rigotto, de 2003 a 2006, todas as médias de despesas caíram, com as totais ficando em 11,87% ao ano, as correntes 10,45% e as de capital 1,42%. Na gestão Yeda, de 2007 a 2010, as médias anuais das despesas totais e das correntes oscilaram negativamente para 11,26% e 9,83% respectivamente e das de capital positivamente para 1,49%. Na administração Tarso, de 2011 a 2014, as médias anuais das despesas totais e



das correntes elevaram-se para 12,11% e 11,07% respectivamente e as de capital caíram para 1,04%.

A ampliação das despesas correntes empenhadas de R\$ 18.284 milhões em 1994 para R\$ 39.841 milhões em 2014 representou um acréscimo de 4,2% ao ano no período, conforme dados do Gráfico 5. De 1994 a 2008, houve oscilações da taxa com uma média de 3,2% ao ano. Porém, de 2009 a 2014, ocorreu uma trajetória ascendente com média expressiva de crescimento das despesas correntes de 6,4% ao ano. De 1994 a 2014, 57,5% do aumento médio das despesas correntes foi gerado por ampliações nas despesas do grupo Pessoal e Encargos Sociais, 39,8% por ODC e apenas 2,7% por Juros e Encargos da Dívida.



**Gráfico 5: Despesas correntes empenhadas do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014**

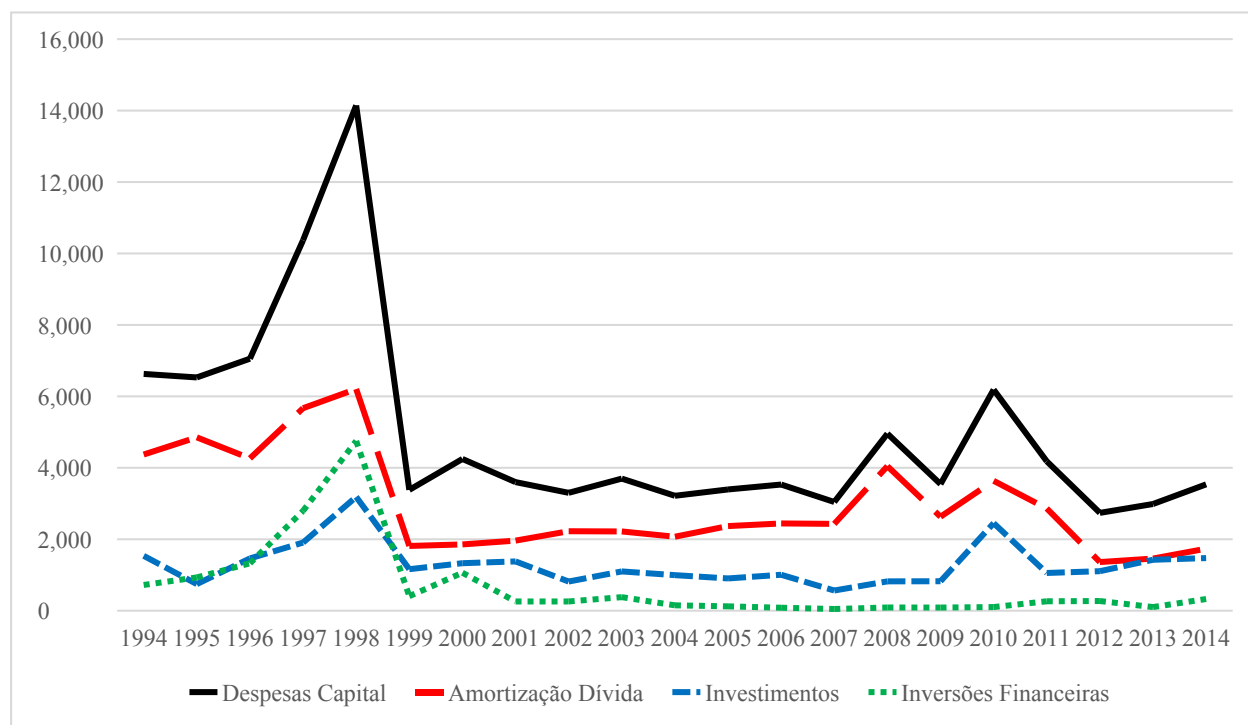
As despesas empenhadas do grupo Pessoal e Encargos Sociais subiu de R\$ 9.911 milhões em 1994 para 21.937 milhões em 2014, uma variação média de 4,4% ao ano. Esse gasto também teve oscilações de 1994 a 2008, com média de crescimento de 3,6% ao ano. De 2009 a 2014, a taxa sobe para 6,1% ao ano. De acordo com o BGE (2009, p. 29), esse incremento significativo a partir de 2009 foi resultado da implantação do RPPS/RS, estabelecido pela Lei Estadual N°. 12.909/2008, e da incorporação no orçamento desse das despesas com servidores inativos do Poder Executivo. Pela Lei, o IPERGS é considerado o gestor único do RPPS/RS, respondendo, entre outros, pela arrecadação dos recursos e das contribuições necessárias ao custeio do regime e pelo pagamento dos benefícios previdenciários de aposentadoria e pensão.

Como foi explicado anteriormente, a contabilização do RPPS de 2009 a 2011 foi excluída do grupo Outras Despesas Correntes e incluída no grupo Pessoal e Encargos Sociais para padronizar os dados e permitir a comparação com o período de 2012 a 2014. De 2012 a 2014, os aumentos salariais concedidos pelo Estado do RS aos servidores da

área da Segurança Pública, da Procuradoria Geral do Estado e do Quadro Geral agravaram as despesas com Pessoal e Encargos Sociais, como aponta o BGE (2014). Nesse último triênio, o crescimento dos gastos desse grupo foi de 7,1% em média ao ano.

As despesas empenhadas com Juros e Encargos da Dívida despencaram de R\$ 1.263 milhões em 1994 para cerca de R\$ 150 milhões em 2011, um declínio médio de 9,8% ao ano no período. Como será visto abaixo, isso está relacionado ao fim do processo constante de rolagem da dívida do Estado do RS e à renegociação dessa em 1998. A partir de 2012, como destacado acima, com a incorporação da parte dos serviços correspondentes aos juros da dívida do Estado do RS com a União ao grupo Juros e Encargos da Dívida, esse último teve um salto extraordinário. As despesas com Juros e Encargos pularam para R\$ 1.685 milhões em 2012. Como será mostrado em seguida, esse disparo foi compensado pela grande queda dos dispêndios com Amortizações da Dívida. De 2012 a 2014, os gastos do grupo com Juros e Encargos voltaram a cair, desta vez, 3% em média por ano.

A queda das despesas de capital empenhadas de R\$ 6.628 milhões em 1994 para R\$ 3.537 milhões em 2014 foi acompanhada de três períodos distintos, de acordo com as informações do Gráfico 6. De 1994 a 1999 e de 2008 a 2014, elas oscilaram bastante, com avanço médio de 2,8% ao ano e 9,9% ao ano respectivamente nesses intervalos. E de 2000 a 2007, as despesas de capital tiveram certa estabilidade, com decréscimo médio de - 0,4% ao ano. De 1994 a 2014, 59,9% do aumento médio das despesas de capital foi determinado por acréscimos nas despesas do grupo Amortização da Dívida, 26,1% por Investimentos e 13,9% por Inversões Financeiras. Ao longo desse período, a trajetória da participação de cada grupo na composição das despesas de capital foi diferente, com Amortização da Dívida oscilando, Investimentos crescendo e Inversões Financeiras caindo.



**Gráfico 6: Despesas de capital empenhadas do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014**

As despesas empenhadas com Amortização da Dívida aumentavam cerca de 10,3% ao ano de 1994 a 1998, quando houve a renegociação da dívida do Estado com a União. Naqueles cinco anos, o RS empenhou em valores atuais cerca de R\$ 25,4 bilhões com amortizações de dívidas. Boa parte desses valores tiveram como fonte operações de crédito, como foi exposto anteriormente. De 1999 a 2011, a Amortização da Dívida cresceu em média apenas 0,7% ao ano e, em 2012, com a segregação dos serviços da dívida do Estado com a União, caiu 52,4%. Com a inclusão dos recursos da operação de crédito junto

ao BIRD, citada acima, foram empenhados os maiores valores de amortizações desde a renegociação da dívida do Estado com a União, R\$ 4.045 milhões em 2008 e R\$ 3.636 milhões em 2010.

Os gastos com Inversões Financeiras foram crescentes de 1995 a 1998, momento das maiores reformas neoliberais do Estado. Naqueles quatro anos, elas atingiram o montante de R\$ 9.805 milhões. Nesse período, ocorreu o processo de privatização da Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT) e de parte da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE). Segundo o BGE (1996, p. 74), o resultado da venda dessas empresas seria “passível de utilização no Programa de Reforma do Estado”. De 1995 a 1998, ocorreram transferências significativas de valores para investimentos e outras despesas de capital das autarquias e empresas públicas, que posteriormente passaram a ser classificadas no grupo Inversões Financeiras. Somente em 1998, de acordo com o BGE (1998, p. 79), o Estado do RS, “investiu” (na verdade, hoje as despesas são classificadas como Inversões Financeiras) com os recursos do PROES (referido acima), em valores nominais daquele ano, R\$ 2,34 bilhões para aquisição (R\$ 1,33 bilhão) e cobertura do déficit (R\$ 296 milhões) da CEE e aumento do capital do Bannrisul (R\$ 704 milhões). Essas operações tinham como objetivo reestruturar o Sistema Financeiro Público Estadual.

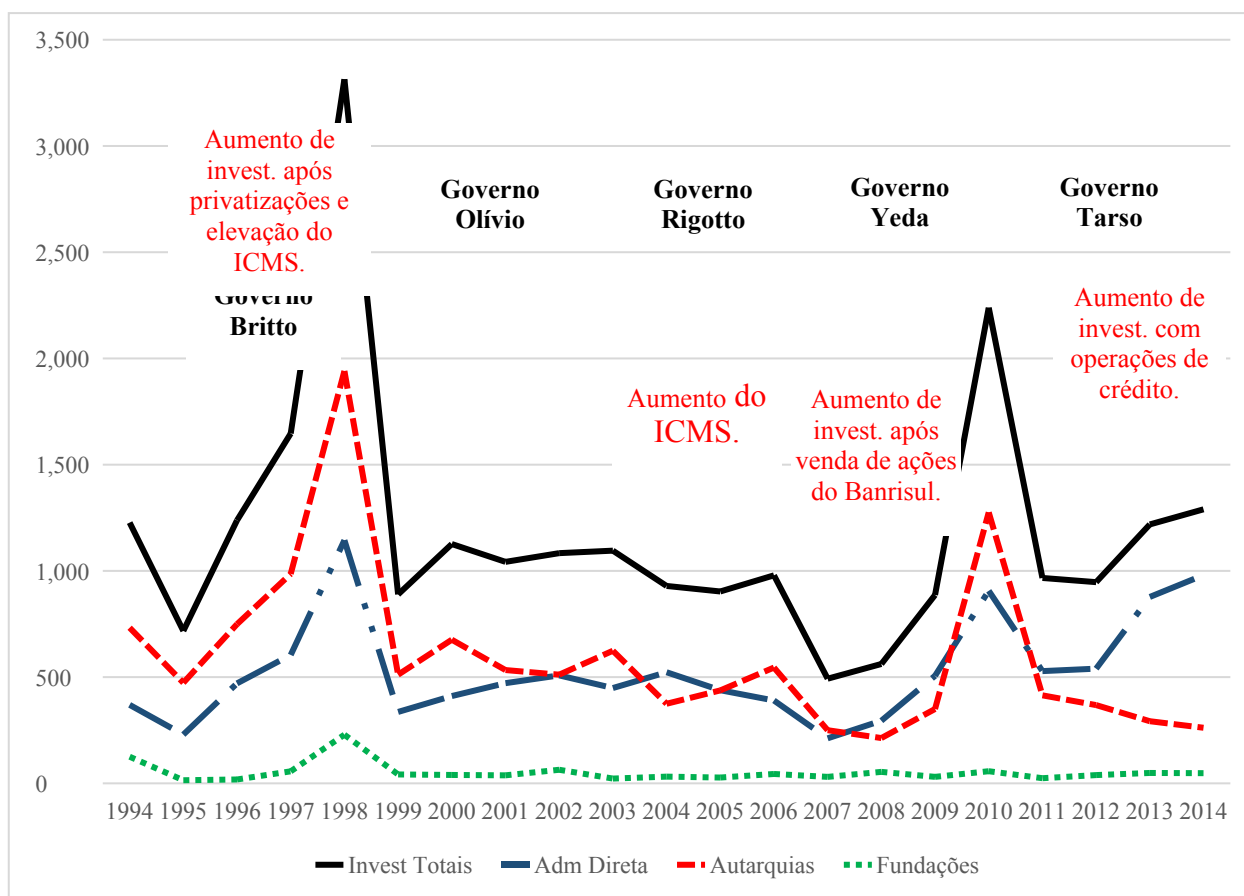
Em 2000, como resultado da capitalização da CEE – Agência de Fomento e das transferências de recursos para despesas de capital de autarquias e empresas públicas, as despesas com Inversões Financeiras subiram novamente, desta vez para R\$ 1.063 milhões. Depois, somente entre 2011 e 2014, os gastos com Inversões Financeiras voltaram a crescer devido às transferências de recursos do Estado para aumentar o capital e a sua participação nas empresas Companhia Rio-grandense de Saneamento (CORSAN), BADESUL Desenvolvimento – Agência de Fomento/RS, Companhia Estadual de Silos e Armazéns (CESA), Companhia de Processamento de Dados do Estado do RS (PROCERGS) e Empresa Gaúcha de Rodovias (EGR). Nesses últimos quatro anos, houve gastos médios por exercício de cerca de R\$ 241 milhões em Inversões Financeiras, sendo cerca de 40% financiados por recursos do Tesouro do Estado ou de Fundos Públicos Estaduais, 36% por operações de crédito e 24% por convênios, sobretudo com a União.

No próximo item, serão examinados os investimentos públicos do Estado do Rio Grande do Sul de 1994 a 2014.

### **3.3. Investimentos públicos do Estado do Rio Grande do Sul**

Neste trabalho, o objetivo central é analisar se os investimentos públicos do Estado serviram de instrumento de política fiscal anticíclica. Do ponto de vista econômico, o mais apropriado é usar os investimentos liquidados, pois esses indicam a parcela da despesa realizada e já concluída, pelo menos, parcialmente. Para cada ano analisado, foram somados os investimentos liquidados de despesas empenhadas no mesmo exercício bem como os investimentos liquidados de restos a pagar não processados (despesas empenhadas em exercícios anteriores e ainda não prescritas).

A média anual de investimentos públicos liquidados do Estado do Rio Grande do Sul foi de R\$ 1.181 milhões de 1994 a 2014, segundo os dados do Gráfico 7. Porém, os valores oscilaram bastante no período. Houve tendência de queda dos investimentos nos primeiros anos e aumento nos últimos anos de cada uma das cinco últimas administrações dos governadores do período. O maior montante de investimentos liquidados da série analisada ocorreu no governo Antônio Britto, de 1995 a 1998, com uma média anual de R\$ 1.729 milhões, chegando ao nível de 17,6% das despesas de capital liquidadas e 4,9% das despesas totais liquidadas. Esse índice foi influenciado sobretudo com o valor recorde de R\$ 3.314 milhões em 1998.



**Gráfico 7: Investimentos liquidados do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014**

Nas gestões seguintes, apesar de em valores absolutos os investimentos oscilarem, eles ganharam espaço nas despesas de capital, mas perderam participação nas despesas totais. No governo Olívio, a média de investimentos foi de R\$ 1.035 milhões por ano, representando 30,1% dos gastos de capital e 3,6% dos totais; no governo Rigotto, R\$ 977 milhões por ano, o menor valor absoluto da série estudada, o que significava 28,4% das despesas de capital e 3,4% das totais; no governo Yeda, R\$ 1.045 milhões por ano, constituindo 22,6% dos dispêndios de capital e 3,0% dos totais; e no governo Tarso, R\$ 1.106 milhões por ano, o segundo maior volume absoluto avaliado, compoendo 35,7% dos gastos de capital e 2,8% dos gastos totais, a menor participação da série analisada. Cabe destacar que, na administração Yeda, do total investido, 53,6% foi no último ano de gestão, o que influenciou a média dos quatro anos.

O volume expressivo de investimentos do governo Britto só foi alcançado com o ingresso extraordinário de recursos das privatizações da CEEE e CRT. Dos valores investidos nos dois últimos exercícios da gestão Britto, cerca de 45% tiveram como fonte o chamado Fundo de Reforma do Estado (FRE)<sup>3</sup>. Com a ajuda desse fundo, esse quadriênio teve em média 83% dos valores investidos financiados com recursos próprios do Estado. Além disso, como foi destacado acima, durante todo o exercício de 1998, o Estado contou

<sup>3</sup> A Lei Estadual nº. 10.607, de 1995, instituiu o Programa de Reforma do Estado (PRE), que tinha como objetivos fundamentais: reestruturar a exploração pelo Estado da atividade econômica; reduzir a dívida pública do Estado; permitir a retomada dos investimentos nas atividades desestatizadas; concentrar os esforços do Estado nas atividades que assegurassem o bem-estar social. A principal medida do PRE foi a privatização de empresas públicas. A Lei também criou o Fundo de Reforma do Estado (FRE), que teria como uma das suas fontes os recursos das privatizações, e poderia ser usado para financiar investimentos necessários à implantação de empreendimentos estratégicos privados, para redução da dívida mobiliária e para formar o Fundo de Promoção da Cidadania.

com o aumento linear de um ponto percentual das alíquotas do ICMS. De 1995 a 1998, o restante dos investimentos 9% teve como fonte recursos de origem Federal<sup>4</sup>, 5%, convênios<sup>5</sup> e 2%, operações de crédito.

Na administração Olívio, cerca de 64% dos investimentos tiveram como fonte recursos do Tesouro do Estado, 17%, operações de crédito, 13%, recursos de origem federal e 6%, convênios; no governo Rigotto, aproximadamente 60%, recursos do Estado, 26%, operações de crédito, 10%, recursos federais e 5%, convênios; na gestão Yeda, próximo de 82%, recursos do Estado, 11%, recursos federais, 7%, convênios e um percentual inexpressivo de 0,26%, operações de crédito; e na administração Tarso, perto de 55%, recursos do Estado, 28%, operações de crédito, 11%, recursos federais e 7%, convênios. Como foi citado anteriormente, de abril de 2005 a dezembro de 2006, durante o governo Rigotto, os cofres do Estado contaram com o ingresso extra de ICMS gerado pelo aumento das alíquotas sobre os serviços de telecomunicações, energia elétrica, álcool e gasolina.

É importante destacar que os investimentos consideráveis no último ano do governo Yeda, na ordem de R\$ 2.239 milhões, apenas foram atingidos com o uso de recursos extraordinários decorrentes da venda de ações preferenciais do Banrisul<sup>6</sup>. Cerca de 40% dos investimentos de 2010 tiveram como fonte essas receitas extraordinárias. Na administração Tarso, sem recursos extraordinários, os investimentos só aumentaram porque tiveram um aporte de R\$ 1.292 milhões de operações de crédito. Desse montante, R\$ 1.170 milhões foram de operações internas (PROINVESTE e PROREDES do BNDES) e R\$ 154 milhões de operações externas (PROREDES do BID).

No próximo item, serão avaliados os resultados orçamentários do Estado do Rio Grande do Sul de 1994 a 2014.

### **3.4. Resultados orçamentários do Estado do Rio Grande do Sul**

Depois de considerados os dados sobre a execução do orçamento do Rio Grande do Sul de 1994 a 2014, neste item, partindo da perspectiva dos orçamentos segregados sugeridos por Keynes (1980), serão avaliados os resultados consolidados das contas públicas do Estado.

O resultado do orçamento corrente, que Keynes chamou de orçamento ordinário, é a diferença entre as receitas correntes e as despesas correntes. Os orçamentos da União, estados e municípios brasileiros, ao calcular as receitas correntes, devem somar as despesas e as receitas intraorçamentárias e subtrair as deduções de receitas correntes, de acordo com a Portaria Interministerial SOF/STN nº. 338/2006. Assim, o resultado do orçamento corrente tem a seguinte fórmula:

---

<sup>4</sup> Entre os principais recursos de origem Federal, destacam-se: participação nas receitas da União através das cotas-partes do FPE, do IPI e da CIDE, repasses das cotas-partes do CFRH, CFRM e FEP e transferências do SUS e do PNDE.

<sup>5</sup> No período de 1994 a 2014, praticamente todas as fontes de recursos de convênios foram do Governo Federal. O restante veio de convênios com organismos internacionais, prefeituras ou instituições sem fins lucrativos.

<sup>6</sup> A Lei Estadual nº. 12.763, de 16 de agosto de 2007 – que dispõe sobre o custeio público dos encargos decorrentes do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do RS – criou o Fundo de Equilíbrio Previdenciário (FE-Prev) e estabeleceu que entre os recursos que o formariam estaria uma parcela de 90% do produto líquido da alienação das ações preferenciais do Banrisul. Já a Lei Estadual nº. 12.763, também de 16 de agosto de 2007, instituiu o Fundo de Garantia da Previdência Pública Estadual (FG-Prev) e determinou que ele receberia a parcela restante de 10% do produto líquido da alienação das ações preferenciais do Banrisul. Porém, a Lei Estadual nº. 13.328, de 29 de dezembro 2009, autorizou o Poder Executivo a utilizar, do percentual do saldo disponível do FE-Prev, 70% exclusivamente na construção e na recuperação da malha rodoviária estadual.

O resultado do orçamento de capital, que Keynes denominou de orçamento discricionário, representa a diferença entre as receitas de capital e as despesas de capital. Porém, o conceito de orçamento de capital usado pelos órgãos públicos no Brasil é mais abrangente. Enquanto Keynes sugeriu que o orçamento discricionário cobriria os gastos com investimentos, além desses, as despesas do orçamento de capital das contas públicas brasileiras incluem os grupos Amortização de Dívida e Inversões Financeiras. O orçamento de capital apresenta a fórmula abaixo:

Em relação às receitas de capital, são necessários alguns esclarecimentos. Como citado anteriormente, Keynes (1980) disse que as despesas de capital (na verdade, apenas investimentos) poderiam, pelo menos parcialmente, gerar retornos capazes de as financiar no longo prazo. No caso das contas públicas, esses ganhos viriam da indução da atividade produtiva, que geraria mais renda e, conseqüentemente, maior arrecadação de tributos. Porém, isso melhoraria as receitas correntes e, por conseguinte, o resultado corrente.

O Brasil – o que se estende aos estados subnacionais como o Rio Grande do Sul – tem deficiências consideráveis nos investimentos públicos em pesquisa tecnológica, na infraestrutura – seja de portos, aeroportos, hidrovias, rodoviárias e ferroviárias – e nos equipamentos públicos, principalmente nas áreas de educação, saúde e saneamento. Pelo ritmo recente, seria necessário um volume bem maior de investimentos públicos para que os retornos desses setores viessem no médio e longo prazo. Com o montante atual de investimentos públicos ou com a elevação desses, a tendência seria no curto e médio prazo respectivamente a manutenção ou até o aumento do déficit do orçamento de capital. Se os investimentos tiverem como fonte empréstimos, as Operações de Crédito, no momento do ingresso dessas receitas, o resultado de capital melhora, mas depois, com a amortização das parcelas, ele se agrava.

Por sua vez, o resultado orçamentário tem a seguinte fórmula:

Para o Brasil e o para Rio Grande do Sul, com potencial grande para investimentos públicos, no curto e no médio prazos, faria mais sentido a busca de resultados correntes superavitários e resultados orçamentários pelo menos equilibrados. Como sugerido por Minsky (1986), poder-se-ia admitir déficit orçamentário no curto prazo, desde que esse fosse gerado pela atuação do *Big Government* através de investimentos públicos necessários para compensar a insuficiência dos investimentos privados numa conjuntura de crise econômica. Somente num cenário futuro, depois de saturadas as necessidades de investimentos públicos, o resultado do orçamento de capital passaria a ser uma preocupação.

Neste item do trabalho, serão mostrados os resultados dos orçamentos corrente e de capital, mas a preocupação central é com o resultado orçamentário consolidado e com o investimento público. De 21 anos analisados, o Rio Grande do Sul teve superávit orçamentário em apenas quatro deles, conforme dados da Tabela 3 abaixo. Porém, esses resultados positivos de R\$ 1.640 milhões em 1997 e de R\$ 4.401 milhões em 1998 foram obtidos com o ingresso extraordinário de receitas de privatizações de empresas públicas e de aumento de imposto nesse último exercício. Já os resultados de R\$ 794 milhões em

2007 e de R\$ 539 milhões em 2008 ocorreram com a entrada das receitas extraordinárias da venda de ações do Bannisul.

**Tabela 3: Resultado orçamentário consolidado do Estado do RS - 1994 a 2014**

<b>Ano</b>	<b>Res. Orçamento Corrente</b>	<b>Res. Orçamento Capital</b>	<b>Res. Orçamentário</b>
1994	1.633.762.887,40	-2.974.610.328,24	-1.340.847.440,84
1995	-244.909.676,34	-2.153.622.925,34	-2.398.532.601,68
1996	-2.412.317.193,39	1.787.697.710,46	-624.619.482,94
1997	-1.250.657.485,81	2.891.121.602,73	1.640.464.116,91
1998	1.057.419.677,44	3.343.153.513,10	4.400.573.190,54
1999	169.681.860,61	-2.123.626.029,14	-1.953.944.168,53
2000	740.290.064,97	-1.406.679.860,35	-666.389.795,37
2001	1.125.646.758,17	-1.925.433.262,75	-799.786.504,57
2002	1.411.616.545,40	-2.014.317.962,72	-602.701.417,32
2003	814.257.563,74	-2.876.648.407,84	-2.062.390.844,11
2004	684.118.026,29	-2.455.194.146,49	-1.771.076.120,20
2005	1.449.907.274,63	-3.083.971.653,76	-1.634.064.379,13
2006	1.322.847.389,63	-2.981.998.450,79	-1.659.151.061,16
2007	1.706.503.915,47	-912.693.461,76	793.810.453,72
2008	3.713.617.413,60	-3.174.441.558,07	539.175.855,53
2009	2.946.615.127,79	-3.214.473.992,03	-267.858.864,25
2010	4.368.368.426,49	-4.824.219.454,18	-455.851.027,70
2011	2.947.707.627,31	-3.734.263.199,64	-786.555.572,33
2012	590.604.974,47	-1.517.946.686,79	-927.341.712,32
2013	285.619.498,75	-2.029.997.482,78	-1.744.377.984,03
2014	-868.936.708,31	-855.095.229,35	-1.724.031.937,66

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SEFAZ/RS.

Obs. 1: Foram usadas as despesas empenhadas e as receitas arrecadadas.

Obs. 2: As receitas arrecadadas desconsideram as receitas com Anulação de Restos a Pagar.

\* Valores reais atualizados pelo IGPD-i em dezembro de 2014.

Para o cálculo dos resultados, foram usadas as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas, sem incluir as receitas de ARP. O governo Britto, com as receitas extraordinárias, passou de dois anos de déficit para dois de superávit, com um saldo positivo de R\$ 3.018 milhões no quadriênio. O resultado orçamentário mudou de um déficit de – R\$ 2.399 milhões em 1995 para um superávit de R\$ 4.401 milhões em 1998. Na administração Olívio, houve déficit em todos os exercícios, com saldo negativo de – R\$ 4.023 milhões no período. Depois do resultado atingir um déficit de – R\$ 1.954 milhões em 1999 ele caiu para – R\$ 603 milhões em 2002.

A gestão Rigotto, mesmo com aumento de impostos nos dois últimos anos, acumulou o maior saldo deficitário do período analisado, com um resultado de – R\$ 7.127 milhões. O déficit caiu de – R\$ 2.062 milhões em 2003 para – R\$ 1.659 milhões em 2006. Sob o comando de Yeda, com as receitas extraordinárias da venda de ações do Bannisul, o saldo do resultado orçamentário foi positivo em R\$ 609 milhões. Porém, ao longo de seu mandato, o resultado piorou. Depois de alcançar um superávit de R\$ 794 milhões em 2007, o resultado se agravou para um déficit de – R\$ 456 milhões em 2010. O governo Tarso apresentou o segundo pior resultado no período analisado, com um saldo de – R\$ 5.182 milhões. O déficit se deteriorou de – R\$ 787 milhões em 2011 para – R\$ 1.724 milhões em 2014.

Em relação ao resultado do orçamento corrente<sup>7</sup>, houve déficit em 1995, 1996 e 1997 e 2014. Nos três primeiros anos, na gestão Britto, o aumento anual médio de 10,5% dos gastos correntes, sobretudo com Pessoal e Encargos Sociais e ODC, foi bem acima da média anual de 2,7% das receitas correntes. Em 2014, na administração Tarso, reajustes salariais para várias categorias contribuíram para o crescimento dos gastos correntes. Esses tiveram elevação de 6,7% em 2014, acima dos 4,0% das receitas correntes. Os maiores superávits correntes ocorreram nos três últimos anos do governo Yeda, de 2008 a 2010, e no primeiro de Tarso, em 2011. Nesse período, as receitas correntes, sobretudo a tributária, cresceram 5,4% em média por ano, acima da média de 4,0% das despesas correntes.

O resultado de capital foi superavitário somente de 1996 a 1998, durante o processo de privatizações da administração Britto. Nesse triênio, enquanto as receitas de capital cresceram cerca de 70% ao ano, com destaque para alienação de bens, as despesas de capital, 30,5% ao ano. A gestão Yeda acumulou o maior déficit de capital no período estudado, – R\$ 12.126 milhões de 2007 a 2010. Os valores expressivos de gastos com amortização da dívida, na ordem de R\$ 12.743 milhões nesse quadriênio, bem acima da média dos demais administrações após a renegociação de 1998, foi decisivo para esse resultado negativo. Como destacado acima, nesse período, o Estado captou operações de crédito junto ao BIRD para reestruturar parte da sua dívida extralimite.

Para identificar se o Rio Grande do Sul utilizou uma estratégia keynesiana, o resultado orçamentário e os investimentos públicos de cada ano serão confrontados com a variação do PIB no período de 1994 a 2014. Se o aumento do déficit público foi explicado pela elevação dos investimentos públicos em ano de recessão ou desaceleração econômica, pode-se dizer que o RS atuou como o *Big Government*, sugerido por Minsky.

Conforme os dados das Tabelas 1 e 2 acima e do Gráfico 8 abaixo, na administração governador Antônio Britto, identificado com políticas neoliberais, a variação do PIB foi negativa nos anos de 1995, 1996 e 1998 e positiva em 1997. Nesses quatro anos, houve aumento consecutivo dos investimentos públicos, de 0,31% em 1995 para 1,30% do PIB em 1998, e melhora do resultado orçamentário, que passou de um déficit de –1,03% em 1995 para um superávit de 1,73% em 1998. Essa melhora do resultado orçamentário e do aumento dos investimentos públicos foi explicada pelo ingresso de receitas extraordinárias de privatização de empresas públicas, não por uma estratégia keynesiana.

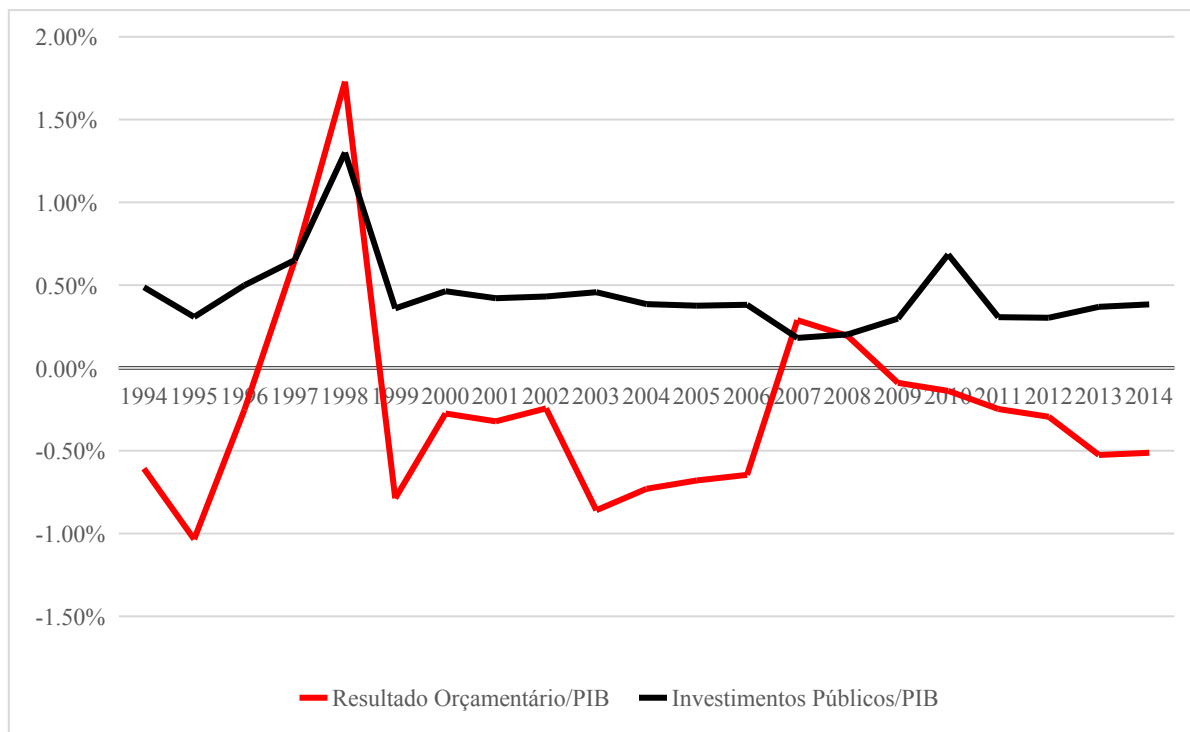
No governo Olívio Dutra, de um partido socialista, de 1999 a 2002, a variação do PIB foi positiva nos quatro anos, mas teve taxas crescentes nos dois primeiros e decrescentes nos dois últimos. Nos anos de 1999 e 2000, com taxas crescentes do produto, o déficit público despencou de –0,79% para –0,28% do PIB e os investimentos públicos aumentaram de 0,36% para 0,46% do PIB. Nos anos de 2001 e 2002, com taxas decrescentes do produto, o déficit caiu de –0,32% para –0,24% do PIB e os investimentos públicos praticamente ficaram estáveis de 0,42% para 0,43% do PIB. Assim, também não foi identificada uma estratégia keynesiana de financiar o aumento dos investimentos públicos com a elevação do déficit.

Na gestão de centro de Germano Rigotto, a variação do PIB desacelerou em 2003 e foi negativa em 2005. Em 2003, o déficit aumentou para –0,86% do PIB e os investimentos públicos tiveram uma leve elevação para 0,46% do PIB, o que indicava uma política anticíclica tímida nesse ano. Em 2005, o déficit orçamentário e os investimentos caíram respectivamente para –0,68% e 0,38% do PIB, o que indica uma política pró-cíclica. Nos outros dois anos sob Rigotto, o PIB teve variações positivas com taxas crescentes. O déficit orçamentário e os investimentos públicos baixaram respectivamente para –0,73% e 0,39% em 2004. No ano de 2006, o déficit foi ainda menor, –0,65% do PIB, e os investimentos públicos permaneceram estáveis em 0,38%.

---

<sup>7</sup> Para o cálculo do resultado do orçamento corrente, não foram incluídas as receitas de ARP.





**Gráfico 8: Resultado orçamentário e investimentos sob o PIB do RS - 1994 a 2014**

Na administração de Yeda Crussius, de 2007 a 2010, ligada a políticas neoliberais, o RS teve três anos de PIB positivo e um negativo. Nos anos de 2008 e 2009, quando o PIB apresentou respectivamente taxa decrescente e negativa, o resultado orçamentário passou de um superávit de 0,19% para um déficit de -0,09% do PIB e os investimentos subiram de 0,20% para 0,30% do PIB. Isso sinaliza uma política anticíclica via investimentos públicos. Nos anos de 2007 e 2010, com taxas elevadas de crescimento econômico, houve movimentos discrepantes. Em 2007, o resultado orçamentário melhorou com um superávit de 0,29% do PIB, resultado da venda de ações do BARRISUL, e os investimentos públicos despencaram para 0,18% do PIB. Já em 2010, o déficit aumentou para -0,14% do PIB e os investimentos públicos saltaram para 0,69% do PIB. Esse aumento considerável dos investimentos ocorreu depois que o Poder Legislativo do RS autorizou o Governo do Estado a utilizar os recursos para venda das ações do BARRISUL para obras em rodovias públicas do RS.

No governo socialista de Tarso Genro, o PIB gaúcho cresceu nos anos de 2011 e 2013, foi negativo em 2012 e ficou estagnado em 2014. Em 2011, houve aumento de déficit público para -0,25% do PIB e queda dos investimentos públicos para 0,31% do PIB e, em 2013, um déficit orçamentário ainda maior de -0,53% do PIB e um aumento dos investimentos públicos para 0,37% do PIB. Em 2012, com uma economia em queda, o déficit teve uma leve elevação para -0,29% do PIB e os investimentos públicos praticamente ficaram estáveis em 0,30% do PIB. Em 2014, com a economia estagnada, o déficit público apresentou leve declínio para -0,51% do PIB e os investimentos pequena oscilação positiva para 0,38% do PIB.

Pela análise da variação do PIB, do déficit e dos investimentos públicos do RS de 1994 a 2014, não foi identificada uma política deliberada keynesiana de investimentos públicos em nenhum desses quatro governos. Em apenas dois anos, em 2003 e em 2009, o aumento dos investimentos públicos com elevação do déficit público sinalizaria uma política anticíclica. Porém, foi isolada em cada um desses dois anos.

O que se verifica nos dados foi que os investimentos públicos decresceram nos dois primeiros anos e aumentaram nos dois últimos anos de mandato de cada um dos governos estudados, indicando um ciclo político. Além disso, os acréscimos mais significativos de

investimentos apenas ocorreram quando o Estado contou com fontes extraordinárias de receitas, como de privatizações, venda de ações ou operações de crédito.

Depois de analisados os resultados orçamentários, no próximo item serão indicadas algumas considerações finais.

#### **4. Considerações finais**

Na segunda parte deste trabalho, foi feita uma breve revisão de literatura das políticas macroeconômicas keynesianas, com destaque para a política fiscal. Foi colocado que a economia capitalista se caracteriza como uma economia monetária de produção, com possibilidade de deficiência de demanda efetiva, e que os governos são capazes de avaliar a natureza dessa falha e combatê-la de forma efetiva através da regulação do capitalismo e das políticas macroeconômicas.

Ressaltou-se que a política fiscal é considerada por Keynes a política econômica por excelência e ela centra-se na política tributária e na política de administração dos gastos públicos, item completamente diferente de incentivo ao déficit público, como vulgarmente desqualificam a proposta keynesiana.

Destacou-se que as políticas macroeconômicas propostas por Keynes podem ser implementadas de forma plena num estado nacional soberano, mas condicionadas e limitadas por questões constitucionais/legais, políticas, institucionais e geográficas em estados subnacionais. No caso do Brasil, foi colocado que as políticas monetária e cambial cabem exclusivamente ao governo Federal e apenas a política fiscal pode ser compartilhada com os governos subnacionais, mesmo assim, de forma restrita.

Partindo da perspectiva das políticas macroeconômicas keynesianas, este artigo analisou o caso específico da política fiscal do estado subnacional Rio Grande do Sul.

Na análise dos dados orçamentários do Estado do RS, foi mostrado que as receitas correntes e as despesas correntes empenhadas aumentaram respectivamente 3,2% e 4,2% ao ano de 1994 a 2014, o que já sinaliza um desequilíbrio estrutural corrente. Decompondo as elevações das despesas correntes, 57,5% delas são explicadas por ampliações nas despesas do grupo Pessoal e Encargos Sociais, 39,8% por ODC e apenas 2,7% por Juros e Encargos da Dívida.

Ainda em relação aos dados correntes, advertiu-se que o Estado do Rio Grande do Sul foi penalizado pela desoneração tributária das exportações, iniciada pela Lei Kandir, e não obteve a devida compensação. Sobre a participação do Estado nas receitas da União, indicou-se que ela teve uma leve alta de cerca de 0,8% por ano de 1994 a 2014. Enquanto cresceu a parte do RS no FPE, caiu no IPI-Exportações.

Na avaliação dos saldos, informou-se que o RS teve déficit corrente apenas nos anos de 1995 a 1997 e no ano de 2014. A explicação para isso nos três primeiros anos foi o aumento sobretudo com Pessoal e Encargos Sociais e ODC bem acima da média. Em 2014, reajustes salariais para várias categorias contribuíram para o crescimento dos gastos correntes. Já o superávit de capital foi encontrado apenas no triênio de 1996 a 1998, quando houve um crescimento extraordinário das receitas de capital, geradas pela privatização de empresas públicas.

Dos 21 anos estudados, foi enfatizado que em apenas quatro deles aconteceu superávit orçamentário, em 1997, 1998, 2007 e 2008. Porém, esses resultados positivos de 1997 e 1998 foram obtidos com o ingresso extraordinário de receitas de privatizações de empresas públicas e de aumento de imposto nesse último exercício. Já os resultados superavitários de 2007 e 2008 ocorreram com a entrada das receitas extraordinárias da venda de ações do Banrisul.

Pela análise da variação do PIB, do déficit e dos investimentos públicos do RS de 1994 a 2014, não foi identificada uma política deliberada keynesiana de investimentos públicos em nenhum dos quatro governos avaliados. Em apenas dois anos, em 2003 e em 2009, o aumento dos investimentos públicos com elevação do déficit público teria sinalizado uma política anticíclica. Porém, ela seria isolada em cada um desses dois anos.

O que se verifica nos dados foi que os investimentos públicos decresceram nos dois primeiros anos e aumentaram nos dois últimos anos de mandato de cada um dos governos estudados, indicando um ciclo político. Além disso, os acréscimos mais significativos de investimentos apenas ocorreram quando o Estado contou com fontes extraordinárias de receitas, como de privatizações, venda de ações ou operações de crédito.

## Referências Bibliográficas

CARVALHO, F. J. C. **Mr. Keynes and the Post Keynesians**. Cheltenham: Edward Elgar, 1992.

CARVALHO, F. J. C. Políticas econômicas para economias monetárias. In: LIMA, F. T.; SICSÚ, J.; PAULA, L. F. (org). **Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CARVALHO, F. J. C. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 26, n. 50, p. 7-25, 2008.

DAVIDSON, P. **Post Keynesian Macroeconomic Theory**. Cheltenham: Edward Elgar, 1994.

DAVIDSON, P. **John Maynard Keynes**. London: Palgrave Macmillan, 2007.

DAVIDSON, P. **The Keynes solution: the path to global economic prosperity**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Balanço Geral do Estado*. Porto Alegre: Contadoria e Auditoria Geral do Estado/Secretaria da Fazenda, várias edições (1994 a 2014).

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governador do Estado*. Porto Alegre: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, várias edições (1994 a 2014).

FERRARI FILHO, F. A economia de Keynes e as proposições keynesianas de política econômica. In: FERRARI FILHO, F. (org). **Teoria geral setenta anos depois: ensaios sobre Keynes e teoria pós-keynesiana**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2006.

FERRARI FILHO, F. e TERRA, F. H. B.. Keynes e as políticas intervencionista-reformistas: o caso da política fiscal. In: CASAGRANDE, E.E.(org). **Intervenção fiscal e suas dimensões: teoria, política e governança**. Araraquara, SP: Ed. Cultura Acadêmica Editora, 2012.

KEYNES, J. M. **The general theory of employment, interest and money**. New York: HBJ Book, 1964.

KEYNES, J. M. The general theory and after: Part II, defence and development. London: Royal Economic Society, 1971. (The Collected Writings of John Maynard Keynes, v. XIX).

KEYNES, J. M. The general theory and after: a supplement. London: Royal Economic Society, 1979. (The Collected Writings of John Maynard Keynes, v. XXIX).

KEYNES, J. M. Activities 1940 – 1946: a shaping the post-war world employment. London: Royal Economic Society, 1980. (The Collected Writings of John Maynard Keynes, v. XXVII).

KREGEL, J. Budget deficits, stabilization policy and liquidity preference: Keynes's post-war policy proposals. In: VICARELLI, F. (Ed.). **Keynes's relevance today**. Londres: Macmillan, 1985. p.28-50.

MINSKY, H. **John Maynard Keynes**. New York: McGraw-Hill, 1975.

MINSKY, H. **Stabilizing an Unstable Economy**. New York: McGraw-Hill, 1986.

**Portaria Interministerial SOF/STN** nº. 163, de 4 de maio de 2001 (Última atualização: 23/12/2011).

SKIDELSKY, R. **Keynes: The Return of the Master**. New York: Public Affairs, 2009.