

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

VOLNEI DA CONCEIÇÃO PICOLOTTO

**Política fiscal e endividamento público em um contexto de estado
subnacional: uma perspectiva pós-keynesiana para o Rio Grande do Sul no
período 1995-2014**

Porto Alegre

2016

VOLNEI DA CONCEIÇÃO PICOLOTTO

**Política fiscal e endividamento público em um contexto de estado
subnacional: uma perspectiva pós-keynesiana para o Rio Grande do Sul no
período 1995-2014**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Economia, ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Ferrari Filho

Porto Alegre

2016

CIP - Catalogação na Publicação

Picolotto, Volnei da Conceição

Política fiscal e endividamento público em um contexto de estado subnacional: uma perspectiva pós-keynesiana para o Rio Grande do Sul no período 1995-2014 / Volnei da Conceição Picolotto. -- 2016. 213 f.

Orientador: Fernando Ferrari Filho.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Política fiscal. 2. Política tributária. 3. Dívida pública. 4. Rio Grande do Sul. 5. Teoria pós-keynesiana. I. Ferrari Filho, Fernando, orient. II. Título.

VOLNEI DA CONCEIÇÃO PICOLOTTO

**Política fiscal e endividamento público em um contexto de estado
subnacional: uma perspectiva pós-keynesiana para o Rio Grande do Sul no
período 1995-2014**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Economia, ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Aprovada em: Porto Alegre, 6 de abril de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Fernando Ferrari Filho – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Eugenio Lagemann
UFRGS

Prof. Dr. Fabio Henrique Bittes Terra
UFU

Prof. Dr. Sérgio Wulff Gobetti
IPEA

Dedico esta Tese à minha esposa Mônica, à minha filha Amanda e à minha Filhinha, que nascerá entre final de julho e início de agosto de 2016, e aos meus pais, Oliva e Reinaldo.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos brasileiros por bancarem o meu curso de Doutorado em Economia do Desenvolvimento na UFRGS, ao governo Federal por mantê-lo gratuito e ao governo Gaúcho, através da Secretaria da Fazenda, por autorizar a minha licença de qualificação de oito meses, período imprescindível para eu concluir esta Tese. Enfatizo que a UFRGS foi uma instituição crucial na minha formação acadêmica, profissional e humana, acolhendo-me da Graduação ao Doutorado.

Sou grato ao professor Fernando Ferrari Filho pela orientação e pela disposição de continuar comigo, inclusive quando eu estava com os prazos estourados ou em vias de. Depois de estudar pobreza, desigualdade e desenvolvimento humano na perspectiva da Abordagem das Capacitações de Amartya Sen, sob a orientação do professor Flavio Comim, na Graduação e no Mestrado em Economia, foi um desafio mudar para a área de política fiscal keynesiana. As aulas e as dicas do professor Ferrari foram decisivas para eu aprofundar os estudos e compreender melhor o papel fundamental das políticas econômicas propostas por Keynes e pelos pós-keynesianos. Além do excelente aprendizado que tive com o Ferrari, ganhei mais um amigo.

Tenho um agradecimento especial aos professores Eduardo Maldonado Filho, Luiz Estrella Faria, Marcelo Milan, Octávio Augusto Camargo Conceição, Pedro Cezar Dutra Fonseca, Ricardo Dathein, Ronaldo Herrlein Júnior e Sérgio Marley Modesto Monteiro, titulares das disciplinas do curso de Doutorado em Economia do Desenvolvimento do PPGE. Estendo a minha consideração aos professores da UFRGS, Eugenio Lagemann e Rosa Chieza, pela troca de ideias e recomendações de dados ou referências bibliográficas na área de Finanças Públicas e ao primeiro, ao professor da UFU, Fabio Henrique Bittes Terra, e ao pesquisador do IPEA, Sérgio Wulff Gobetti, pela participação na banca examinadora desta Tese. Estimo também a ajuda do professor Comim e da professora da PUC, Izete Bagolin, pelas cartas de recomendação para ingresso no Doutorado e dos professores Ferrari, Lagemann e Milan pela avaliação do projeto da Tese.

Aprecio as servidoras do PPGE, Iara Machado e Maria de Lourdes da Fonseca, e a ex-funcionária, Raquel Klaudat, que desempenharam um excelente trabalho e sempre estavam prontas para ajudar em todos os momentos do curso. A minha saudação vai ainda à bibliotecária da Faculdade de Ciências Econômicas, Vívian Cristiane Eisenhut Carravetta, por enquadrar o trabalho às normas necessárias para publicação.

Este trabalho não teria sido possível sem o apoio de servidores da Secretaria da Fazenda/RS. O colega Agenor Canal deu dicas preciosas sobre as fontes de dados. Os colegas Alexandre Luzzi Rodrigues e Giovani Subtil Palma contribuíram para o andamento do meu pedido de licença do Estado e o ex-secretário Estadual da Fazenda, Odir Tonollier, o ex-subsecretário da Receita Estadual, Ricardo Neves Pereira, e o ex-subsecretário adjunto da Receita Estadual, Newton Berford Guaraná, compreenderam a importância do tema da Tese para o Estado e autorizaram o meu afastamento por oito meses em 2015.

Durante boa parte do período de Doutorado, de 2011 a 2014, estive cedido à Secretaria de Habitação e Saneamento do Estado e tive o apoio do ex-secretário, Marcel Frison, e dos ex-colegas, Paulo Iser e Rinaldo Poletti Garcia, para não desistir do curso e conseguir assistir às aulas.

A minha gratidão especial vai à minha esposa Monica Concha Amin e à minha filha Amanda Concha Picolotto pelo convívio e ajuda diária, pelos gestos e pelas palavras de conformo nos momentos decisivos. Agradeço os meus pais Oliva da Conceição Picolotto e Reinaldo Picolotto e os meus irmãos Edson, Volmir, Volcir, Tania e Evandro, principalmente, por entenderem a importância do curso de Doutorado para a minha formação e aceitarem a minha ausência em muitos eventos familiares.

Obrigado a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para a realização do Doutorado e desta Tese.

RESUMO

Partindo da Teoria Pós-Keynesiana, o objetivo desta Tese, composta de três Ensaio, é analisar a política fiscal do estado subnacional Rio Grande do Sul de 1995 a 2014 e o desempenho da dívida renegociada com a União. O **primeiro Ensaio** aborda a política fiscal de administração dos gastos públicos do Estado, identificando se os investimentos públicos foram usados como política anticíclica, de acordo com as contribuições de Keynes (1980) sobre orçamentos segregados em corrente e de capital e de Minsky (1986) sobre o *Big Government*. Os números analisados mostram que as receitas correntes arrecadadas e as despesas correntes executadas aumentaram respectivamente 3,2% e 4,2% ao ano no período, o que sinaliza para a formação de um desequilíbrio estrutural corrente. A diferença entre as perdas de ICMS das exportações (Lei Kandir) e a compensação do Estado aumentou e a participação do Estado nas receitas da União cresceu em média 0,8% ao ano no período. Neste último caso, ocorreu uma reversão, elevando-se a cota-parte do RS no FPE e diminuindo a cota-parte do IPI exportações. Os dados indicam que a média anual de investimentos públicos oscilou. Eles caíram no início e aumentaram no final dos mandatos de cada um dos governadores do período, o que caracteriza ciclos políticos. Os acréscimos mais significativos de investimentos públicos ocorreram apenas quando o Estado contou com fontes extraordinárias de receitas, como privatizações, aumento de impostos, venda de ações ou operações de crédito. Para comprovar se a política fiscal foi anticíclica, desenvolveu-se o *Índice Minskyano de Governo (iMG)*, que mede a relação entre a variação do déficit e dos investimentos públicos. No período, o *iMG* aponta que apenas em 2003 e 2008, com as taxas do PIB do RS em desaceleração, e 2005 e 2009, com as taxas do PIB negativas, o Estado executou uma política anticíclica de investimentos públicos. Porém, ela foi tímida, denominada de *Small Government*. O **segundo Ensaio** verifica se as propostas de política tributária do Estado de 1995 a 2014 coincidem com as apontadas por Keynes (1964), quais sejam: melhorar a capacidade de gastos do governo; reduzir impostos sobre consumo e investimentos para aumentar a demanda agregada; e elevar os tributos sobre a renda e a herança para diminuir a desigualdade. Pela política tributária realizada no período, percebe-se que apenas a primeira foi confirmada. Não há informações suficientes que comprovem a segunda. E sobre a terceira, houve até um retrocesso, com a diminuição do número de alíquotas do imposto sobre herança. Partindo da hipótese da fragilidade financeira de Minsky (1975, 1986, 1992), o **terceiro Ensaio** faz uma análise do fluxo de caixa da dívida pública do RS com a União, que foi renegociada em 1998 num cenário de avanço das políticas

neoliberais no Brasil. Para isso foi proposto o Índice de fragilidade financeira da dívida pública (IFFDP). Com frequência mensal, o IFFDP aponta que a dívida pública do RS teve uma estrutura *Ponzi* de novembro de 1998 a fevereiro de 1999 e de abril de 2000 a agosto de 2003, períodos em que o indexador da dívida, o IGP-Di, sofreu fortes elevações, sobretudo pela volatilidade da taxa de câmbio. De março de 1999 a março de 2000 e de setembro de 2003 a maio de 2013, o Índice caracterizou-se como especulativo. Apenas a partir de junho de 2013, o IFFDP passou a ser considerado hedge, ou seja, o fluxo de caixa tem certa margem de segurança.

Palavras-chave: Política fiscal. Política tributária. Dívida pública. Rio Grande do Sul. Keynes. Minsky. Teoria pós-keynesiana.

ABSTRACT

Based on the Post-Keynesian theory, the aim of this **Theses**, composed by three Essays, is to analyze the fiscal policy of the subnational state of Rio Grande do Sul from 1995 to 2014 as well as the development of the negotiated debit with the union. The **First Essay** approaches the fiscal policy of the public expenditure administration of the state, identifying if the public investments were used as anticyclical policies, according to Keynes' contributions (1980) about budgets segregated into current and capital and according to Minsky's contributions (1986) about the *Big Government*. The analyzed numbers show that the collected current revenues and the executed current expenses increase respectively 3,2% and 4,2% a year in the period, which signalizes a current structural unbalance formation. The differences among the losses of ICMS on exportations (Lei Kandir) and the State compensation increased and the State participation in the Union revenues increased on average 0.8% a year in the period. In the latter case, a reversion has occurred, increasing the quota-part of RS at FPE and decreasing the quota-part of exportations IPI. The data indicate that the annual average of public investments has oscillated. They fell at the beginning and increased at the end of each governor's mandate in the period, which characterizes political cycles. The most significant increases of public investments occurred only when the State counted on extraordinary revenues sources, such as privatizations, taxes increases, stocks selling or credit operations. In order to prove if the fiscal policy was anticyclical, the *Government Minskano Index (iMG)* was developed, which measures the relation between the deficit variation and the public investments. In the period, the *iMG* points out that only in 2003 and in 2008, with the PIB rates of RS in deceleration, and in 2005 and in 2009, with the PIB rates negative, the State executed an anticyclical policy of public investments. However, it was timid, denominated *Small Government*, based on the Minsky's contributions. The **Second Essay** verifies if the tax policy propositions of the State from 1998 to 2014 coincide with the ones pointed by Keynes (1964), as follows: to improve the government capacity of expenses; to decrease taxes on consume and investments in order to increase the aggregated demand; and to elevate the tributes over the income and the inheritance in order to decrease the inequality. Through the tax policy realized in the period, it is possible to perceive that only the first one was confirmed. There is no enough information which proves the second one. And about the third one, there was even a retreat, with the decreasing of the number of tax on inheritance aliquots. Assuming the financial instability hypothesis proposed by Minsky (1975, 1986, 1992), the **Third Essay** examines the cash flow of RS's public debt with the Union, which was

renegotiated in 1998 in an advance scenario of neoliberal policies in Brazil. For this reason, the Financial Fragility of the Public Debt Index (*IFFDP*) was purposed. With a monthly frequency, the *IFIPD* points out that the RS's public debt had a *Ponzi* structure from November 1998 to February 1999 and from April 2000 to August 2003, periods in which the debt indexer, the IGP-Di, suffered severe elevations, especially by the volatility of the exchange rate. From March 1999 to March 2000 and from September 2003 to May 2013, the index was characterized as speculative. Only since June 2013 the IFFDP has been considered hedge, i.e., the cash flow has certain margin of safety.

Keywords: Fiscal policy. Tax policy. Public debt. Rio Grande do Sul. Keynes. Minsky. Post Keynesian theory.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 3.1: Receitas orçamentárias do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014.....	46
Gráfico 3.2: Receitas correntes do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014	48
Gráfico 3.3: Receitas Tributárias do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014	49
Gráfico 3.4: Receitas de capital do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014.....	53
Gráfico 3.5: Despesas empenhadas, liquidadas e pagas do RS em R\$ – 1994 a 2014	56
Gráfico 3.6: Despesas correntes empenhadas do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014.....	59
Gráfico 3.7: Despesas de capital empenhadas do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014	60
Gráfico 3.8: Investimentos liquidados do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014.....	63
Gráfico 3.9: Investimentos por função da despesa do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014..	68
Gráfico 3.10: Investimentos em relação ao PIB do RS em R\$ – 1994 a 2014	73
Gráfico 3.11: Resultado orçamentário e investimentos <i>versus</i> o PIB do RS - 1994 a 2014...	79
Quadro 4.1: Propostas tributárias dos governadores eleitos no RS no período 1995- 2014	107
Quadro 4.2: Política tributária executada pelas administrações do RS – 1995 a 2014.....	121
Gráfico 5.1: Evolução da dívida pública da administração direta do RS – 1970 a 2014	152
Gráfico 5.2: IFFDP-RS mensal – 1998 a 2014	167
Gráfico B3.1: Fonte dos recursos investidos pelo Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014.....	203
Gráfico B3.2: Investimentos por elemento da despesa do RS em R\$ – 1994 a 2014	204
Quadro A3.1: Composição do indicador de FBCF do IBGE	210

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1: Participação das despesas estaduais no PIB do RS - 1994 a 2014.....	57
Tabela 3.2: Resultado orçamentário consolidado do Estado do RS - 1994 a 2014.....	77
Tabela 3.3: <i>Índice Minskyano de Governo</i> do Estado do RS – 1995 a 2014.....	81
Tabela 4.1: Estimativas distintas da carga tributária brasileira – 1995 a 2014	125
Tabela 4.2: Estimativa da carga tributária gaúcha – 1995 a 2014.....	128
Tabela 5.1: Metas dos investimentos públicos e variação do PIB do RS - 1998 a 2014	150
Tabela 5.2: Evolução do estoque da dívida da Lei nº 9.496/97 e Proes-RS – 1998 a 2014 ..	153
Tabela 5.3: Receitas, despesas e estruturas financeiras anuais da dívida do RS - 1998 a 2014	163
Tabela A3.1: Receitas orçamentárias do Estado do RS - 1994 a 2014.....	190
Tabela A3.2: Receitas Correntes do Estado do RS - 1994 a 2014	191
Tabela A3.3: Receitas Tributárias do Estado do RS - 1994 a 2014	192
Tabela A3.4: Transferências Correntes do RS - 1994 a 2014.....	193
Tabela A3.5: Participação do RS nas Receitas da União - 1994 a 2014	194
Tabela A3.6: Outras Receitas Correntes do Estado do RS - 1994 a 2014	195
Tabela A3.7: Receitas de Capital do Estado do RS - 1994 a 2014.....	196
Tabela A3.8: Despesas orçamentárias empenhadas, liquidadas e pagas do RS - 1994 a 2014	197
Tabela A3.9: Despesas correntes empenhadas do Estado do RS - 1994 a 2014.....	198
Tabela A3.10: Despesas de capital empenhadas do Estado do RS - 1994 a 2014	199
Tabela A3.11: Investimentos liquidados do Estado do RS - 1994 a 2014.....	200
Tabela A3.12: Investimentos por função da despesa do Estado do RS - 1994 a 2014 (Parte 1)	201
Tabela A3.13: Investimentos por função da despesa do Estado do RS - 1994 a 2014 (Parte 2)	202
Tabela C4.1: Participação na CTB - 1995 a 2014.....	205
Tabela C4.2: Participação dos setores econômicos na arrecadação do ICMS no RS - 1995 a 2014	206
Tabela D5.1: Composição da dívida da Administração Direta do RS: 1970 a 2014*	207
Tabela D5.2: Saldos da dívida fundada da administração direta do Estado – 2011 a 2014	209
Tabela B3.1: Composição do indicador de FBCF do Estado do RS - 2008.....	211

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
APLs	Arranjos Produtivos Locais
AT	Administração tributária
ARP	Anulação de Restos a Pagar
Banrisul	Banco do Estado do Rio Grande do Sul
BCB	Banco Central do Brasil
BGE	Balanço Geral do Estado
<i>BGM</i>	<i>Big Government Minskyan</i>
Bird	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAGE	Contadoria e Auditoria Geral do Estado
CEE	Caixa Econômica do Estado do RS
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica
Cesa	Companhia Estadual de Silos e Armazéns
CFRH	Fundo de Compensação Financeira de Recursos Hídricos
CFRM	Fundo de Compensação Financeira de Recursos Minerais
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
Confaz	Conselho de Administração Fazendária
Corsan	Companhia Rio-grandense de Saneamento
CRT	Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações
CT	Carga tributária
CTB	Carga tributária brasileira
CTG	Carga tributária gaúcha
CTN	Código Tributário Nacional
DAER	Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens
DF	Distrito Federal
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EGR	Empresa Gaúcha de Rodovias
FBCF	Formação bruta de capital fixo
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FEP	Fundo Especial do Petróleo
FE-Prev	Fundo de Equilíbrio Previdenciário
FEX	Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações
FG-Prev	Fundo de Garantia da Previdência Pública Estadual
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
EPPs	Empresas de pequeno porte
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FRE	Fundo de Reforma do Estado
Fundeb	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica

Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
Fundopem	Fundo Operação Empresa do Estado do RS
<i>GT</i>	<i>The General Theory of Employment, Interest and Money</i>
FFF	Hipótese da fragilidade financeira
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	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
IFFDP-RS	Índice de Fragilidade Financeira da Dívida Pública do RS
<i>iMG</i>	<i>Índice Minskyano de Governo</i>
IOF	Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro ou relativo a títulos mobiliários
IPE-RS	Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul
IPEA	Instituto de Política Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre produtos industrializados
IPVA	Imposto sobre propriedade de veículos automotores
IR	Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza
ITBI	Imposto sobre transmissão <i>inter vivos</i> de bens imóveis
ITCD	Imposto sobre transmissão <i>causa mortis</i> e doação de quaisquer bens ou direitos
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LTE	Letras do Tesouro do Estado
MEs	Microempresas
MGA	Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa
MIP-RS	Matriz de Insumo-Produto do Rio Grande do Sul
<i>NGM</i>	<i>No Government Minskyan</i>
ODC	Outras Despesas Correntes
ORC	Outras Receitas Correntes
ORK	Outras Receitas de Capital
ORTE	Obrigações Reajustáveis do Tesouro do Estado
PAF	Políticas do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal de Longo Prazo
PEF	Programa Emergencial de Financiamento
PMAE	Programa de Modernização da Administração das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial das Administrações Estaduais
PRE	Programa de Reforma do Estado
Procergs	Companhia de Processamento de Dados do Estado do RS
Proconfis	Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal
Proes	Programa de Estímulo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
Proinveste	Programa de Apoio ao Investimento
Proredes	Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento
Profisco	Programa de Modernização Fiscal
RCL	Receita Corrente Líquida
RLR	Receita Líquida Real

RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RTT	Receita tributária total
SCN	Sistema de Contas Nacionais
Sefaz-RS	Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul
Selic	Taxa básica de juros
<i>SGM</i>	<i>Small Government Minskyan</i>
SIAC	Sistema Integrado de Administração do Caixa
SLPs	Sistemas Locais de Produção
<i>SNA</i>	<i>System of National Accounts</i>
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SRF	Secretaria da Receita Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE-RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TFA	Transferência a Fundações e Autarquias
TFI	Transferência Financeira Intragovernamental
TNI	Transferência de Numerário Intragovernamental
TPK	Teoria pós-keynesiana
ΔIg	Variação dos investimentos públicos
ΔRO	Variação do resultado orçamentário

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	FUNDAMENTOS DA TEORIA PÓS-KEYNESIANA.....	22
3	ANÁLISE PÓS-KEYNESIANA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO RS NO PERÍODO DE 1995 A 2014	28
3.1	POLÍTICA FISCAL PÓS-KEYNESIANA	29
3.2	POLÍTICA FISCAL NUM ESTADO SUBNACIONAL: O CASO DO RIO GRANDE DO SUL	36
3.2.1	Metodologia para avaliar a política fiscal num estado subnacional	37
3.2.2	Receitas orçamentárias do Estado do RS de 1995 a 2014	44
3.2.3	Despesas orçamentárias do Estado do RS de 1995 a 2014	54
3.2.4	Investimentos públicos do Estado do RS de 1995 a 2014	62
3.2.5	Resultados orçamentários do Estado do RS de 1995 a 2014.....	74
3.2.6	<i>Índice Minskyano de Governo</i> para a administração pública do RS	80
3.3	CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
4	INTERPRETAÇÃO PÓS-KEYNESIANA DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA DO RS DE 1995 A 2014.....	86
4.1	TEORIA E ESTRUTURA TRIBUTÁRIAS	87
4.1.1	Teoria tributária convencional.....	87
4.1.2	Espécies tributárias no Brasil	90
4.2	POLÍTICA TRIBUTÁRIA SOB A PERSPECTIVA DA TEORIA PÓS- KEYNESIANA.....	94
4.3	POLÍTICA TRIBUTÁRIA SOB A PERSPECTIVA KEYNESIANA DO RS NO PERÍODO DE 1995 A 2014.....	100
4.3.1	Política tributária nos planos dos governadores eleitos do RS.....	100
4.3.2	Execução da política tributária do RS entre 1995 e 2014	110
4.3.3	Evolução da carga tributária no Brasil e no RS no período 1995-2014.....	124
4.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
5	A DÍVIDA DO ESTADO DO RS EM UM CONTEXTO DE FRAGILIDADE FINANCEIRA.....	133
5.1	O PROCESSO DE RENEGOCIAÇÃO DAS DÍVIDAS DOS ESTADOS NO FINAL DOS ANOS 1990.....	134

5.2	RENEGOCIAÇÃO E DESEMPENHO DA DÍVIDA DO ESTADO DO RS COM A UNIÃO.....	141
5.2.1	Contrato de renegociação da dívida do RS	141
5.2.2	Evolução da dívida do RS com a União	150
5.3	DESEMPENHO DA DÍVIDA DO RS SOB A PERSPECTIVA PÓS-KEYNESIANA DE FRAGILIDADE FINANCEIRA	154
5.3.1	Fragilidade financeira e a dívida pública do RS.....	154
5.3.2	Índice de Fragilidade Financeira da Dívida Pública do RS.....	160
5.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	169
6	CONCLUSÕES.....	172
	REFERÊNCIAS.....	177
	APÊNDICE A - TABELAS.....	190
	APÊNDICE B - GRÁFICOS	203
	APÊNDICE C - TABELAS.....	205
	APÊNDICE D - TABELAS.....	207
	ANEXO A - COMPOSIÇÃO DA FBCF	210
	ANEXO B - COMPOSIÇÃO DA FBCF NO RS.....	211
	ANEXO C - DESONERAÇÕES FISCAIS.....	212

1 INTRODUÇÃO

A situação das finanças públicas do Estado do Rio Grande do Sul tornou-se um tema obrigatório nas manifestações dos agentes políticos e dos representantes dos grupos de interesse, como as federações empresariais, os sindicatos de trabalhadores e os meios de comunicação. Nas últimas duas décadas, conforme a posição das contas foi se agravando e as fontes alternativas para o seu financiamento foram se esgotando, mais intenso passou a ser a preocupação com o tema. Não há dúvidas de que o Estado enfrenta uma situação calamitosa nas contas públicas. Porém, a crítica tem sido superficial e cada grupo procura adaptá-la as suas crenças e convicções políticas e ideológicas.

De um lado, políticos pró-mercado e Estado mínimo, a grande mídia e as entidades patronais culpam o excesso de funcionários públicos, o déficit previdenciário, os problemas de gestão e os gastos crescentes com o que eles chamam de políticas “paternalistas” como os vilões do desequilíbrio das contas públicas, cuja consequência tem levado à elevação da carga tributária e à complexidade do sistema tributário. A síntese desse pensamento é de que o Estado “não faz o dever de casa”, ou seja, não limita os seus gastos à sua restrição orçamentária. Por outro lado, políticos mais intervencionistas, a mídia alternativa, os sindicatos de trabalhadores e os movimentos populares apontam que a crise do Estado está relacionada à apropriação desse pelos interesses de grandes grupos econômicos e corporações, principalmente através do direcionamento dos incentivos fiscais, à sonegação de impostos e ao desmonte do aparato público via privatizações e terceirizações de serviços públicos essenciais, tais como educação, saúde e segurança, entre outros.

O diagnóstico das finanças públicas também foi tema obrigatório nos *Planos de Governo* dos candidatos eleitos do Estado para os mandatos de 1995 a 2014. Pela comparação dos *Planos* desse período, os governadores eleitos não discordaram muito sobre a situação das contas públicas do RS. Enquanto Britto (1994, p. 17) considerou que “não há [...] problema mais urgente e angustiante do que o saneamento das contas públicas”, Dutra (1998, p. 12) avaliou que “o quadro das finanças públicas se agravou” pela “administração financeira do estado [que] tem levado à renúncia de receitas e a elevados gastos em áreas não prioritárias socialmente”. Rigotto (2002, p. 49) ponderou que “[a] administração das finanças públicas constitui o maior desafio a ser enfrentado pelo futuro governo do Estado”. Crusius (2006, p. 54) enfatizou que “[o] primeiro entendimento que deve ser firmado é o de que a crise é estrutural e não conjuntural”, resultado de sucessivos déficits primários e orçamentários desde

a década de 1970. Já Genro (2010, p. 3) ressaltou que o governo deveria “buscar o equilíbrio das contas públicas para recuperar a capacidade de investimento do Estado”.

Nesse período, além do problema do déficit das contas públicas, foram temas polêmicos também a renegociação da dívida pública do Estado e a concessão de incentivos fiscais a grandes empresas. As divergências sobre esses três assuntos se intensificaram a partir de 1995, quando o RS, assim como o Brasil, passou a aprofundar a agenda do Consenso de Washington, com privatizações de empresas estatais, terceirizações de serviços públicos, desregulamentação econômica e programas de demissão voluntária de funcionários públicos.

Para contribuir com o debate, esta Tese propõe elaborar uma análise keynesiana da política fiscal do Estado de 1995 a 2014 e do desempenho da dívida renegociada do RS com a União. A Tese é composta de três Ensaio. O primeiro Ensaio trata da política fiscal de administração dos gastos públicos do RS nesse período, procurando avaliar se os investimentos públicos foram usados como medida anticíclica, com base nas contribuições dos economistas inglês John Maynard Keynes (1980) sobre os orçamentos segregados e estadunidense Hyman Minsky (1986) sobre o *Big Government*. Além disso, é proposto o *Índice Minskyano de Governo*, que mede a variação dos investimentos públicos em relação ao déficit público do Estado do RS.

O segundo Ensaio aborda a política tributária do Estado nos diferentes governos nesse período, buscando verificar se seu escopo coincide com os apontados por Keynes (1964, 1971, 1980) e pelos pós-keynesianos. Para isso, são estudados os *Plano de Governo* de cada um dos candidatos eleitos para os mandatos de 1995 a 2014, as edições anuais da Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa e as mudanças na legislação tributária principal do Estado do RS do período. É examinado também o desempenho da carga tributária brasileira (CTB) e apresentada uma estimativa da carga tributária gaúcha (CTG) no período.

O terceiro Ensaio faz uma análise crítica do desempenho da dívida renegociada do Estado do RS com a União. Para isso, o aporte teórico utilizado é o pós-keynesiano da hipótese da fragilidade financeira (HFF), proposto por Minsky (1975, 1986, 1992) e derivado, sobretudo, da *The General Theory of Employment, Interest and Money (GT)* de Keynes (1964), publicada originalmente em 1936.

No último capítulo da *GT*, Keynes (1964) enfatiza dois obstáculos principais de uma economia monetária da produção (ver item 2.1): proporcionar o pleno emprego e diminuir a arbitrária e desigual distribuição de riqueza e de renda. A superação desses dois problemas foi mais expressiva nos países desenvolvidos no período em que esses tiveram a atuação do *Big Government* (MINSKY, 1986), entre o Pós-Segunda Guerra Mundial e meados da década de

1970, nos chamados anos dourados do capitalismo (HOBBSAWM, 1995). Nas últimas décadas, porém, essas duas preocupações de Keynes se tornaram mais complexas, principalmente com o avanço do neoliberalismo e da financeirização da economia e com a hegemonia da visão que muda as atribuições econômicas do Estado de uma perspectiva mais ampla (MUSGRAVE, 1959¹) para uma mais restrita do Consenso de Washington (WILLIAMSON, 1990²).

Conforme Keynes (1964), o nível de pleno emprego da economia é atingido ou aproximado através da ampliação da demanda efetiva, que tem um lado mais estável, constituído pela função consumo, e um lado instável, representado pela função investimento. As decisões de investimentos dos empresários são tomadas em um cenário de incerteza sobre o retorno do capital (eficiência marginal do capital) e dependem da variação da taxa de juros. Se a expectativa de retorno do capital é maior do que a taxa de juros, eles se motivariam a investir, ou seja, estariam dispostos a trocar um ativo de liquidez universal, a moeda, por um ativo de liquidez específico, aumentando a demanda efetiva, o nível de emprego e a renda agregada.

Na situação oposta, se os empresários deixam de investir pelas expectativas frustrantes de lucros, é necessária uma ação coordenada de políticas econômicas do Estado. Esse é o tema central na *GT*. A política monetária pode diminuir os juros e/ou aumentar o volume de crédito e, na insuficiência dessa, a política fiscal pode contribuir para o aumento dos investimentos agregados através da ampliação dos investimentos públicos. O tema continua presente nos autores pós-keynesianos, como Minsky (1975), Kregel (1983), Davidson (1994, 2009), Carvalho (1992) e Arestis (1992).

O combate à excessiva desigualdade de riqueza e de renda ocorre principalmente através da tributação da renda e da herança, conforme Keynes (1964). Esse assunto também mereceu destaque entre os autores pós-keynesianos, como Minsky (1975, 1986), Davidson (1994, 2009), Carvalho (1992, 2006, 2008b), Arestis (1992) e Galbraith (2012), e o novo-keynesiano Stiglitz (2012, 2015). Todavia, o tema ganhou intensidade depois da publicação do trabalho do economista francês Piketty (2014), que trata, entre outras questões, do aumento da concentração de renda e de riqueza nos países desenvolvidos a partir da década de 1980.

¹ Musgrave (1959) classifica as funções econômicas do governo em três categoriais: função alocativa, função distributiva e função estabilizadora.

² Para a doutrina do Consenso de Washington, a partir da leitura de Williamson (1990), percebe-se que a atribuição econômica do Estado se limita a garantir a estabilidade da economia, principalmente através do controle de gastos públicos, da flexibilização da legislação em prol do capital e da garantia dos direitos de propriedade.

Esses dois obstáculos levantados por Keynes (1964) na *GT* podem ser combatidos através da regulação do capitalismo e das políticas macroeconômicas contracíclicas, com destaque para as políticas monetária, fiscal, cambial e de renda. Essas políticas podem ser aplicadas de forma plena num estado nacional soberano. Porém, estados subnacionais, como é o caso do RS, não têm autonomia legal para desenvolver todas essas políticas. Para esses últimos, praticamente só a política fiscal é passível de aplicação, mas sob certas restrições da legislação federal. No caso do Brasil, são exemplos dessas as estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), que limitou os gastos com pessoal e o nível de endividamento dos entes, e pela Lei Kandir (BRASIL, 1996), que regulamentou a aplicação do ICMS e estabeleceu a não-incidência desse imposto sobre as exportações de produtos primários e semielaborados ou de serviços. Desta forma, considerando a existência dessas restrições legais para os estados subnacionais, o foco dessa Tese ficou limitado à análise da política fiscal e do contrato da dívida do RS com a União.

A escolha do período analisado não é aleatória. Primeiro, há dados anuais ou mensais padronizados apenas para o período de 1994 a 2014. Segundo, após o Plano Real (1994), além da estabilidade da moeda, o Brasil adotou políticas monetárias, cambiais e fiscais que impactaram bastante as economias subnacionais. Terceiro, nesse período, o RS 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 ideológicos e com visões diferentes de finanças públicas.

Num momento de crise estrutural das finanças públicas do Estado, de comportamento *stop-and-go* do PIB gaúcho nas últimas décadas e até de falta de legitimidade política dos governadores gaúchos (nenhum se reelegeu), a escolha dos temas centrais desta Tese e do aporte teórico keynesiano se justificam porque urge retomar as discussões de Keynes sobre o papel do Estado e das políticas econômicas. Ademais, é fundamental fazer um contraponto às visões fiscalistas que defendem aumentos de receitas públicas e cortes indiscriminados de despesas públicas simplesmente para gerar resultado positivo, sem se preocupar com o tipo de gasto (custeio ou investimento) e os efeitos desse na atividade econômica e na distribuição de renda.

Esta Tese tem três hipóteses centrais. No primeiro Ensaio, a hipótese principal é de que o Estado do RS não utilizou os investimentos públicos como política fiscal anticíclica de 1995 a 2014. No segundo Ensaio, a hipótese fundamental é de que o Estado adotou no período algumas políticas tributárias deliberadas, objetivando determinados fins, entre os quais expandir a atividade econômica, mas não seguiu uma estratégia keynesiana. E, no

terceiro Ensaio, a hipótese central é de que a estrutura financeira da dívida renegociada do RS seria especulativa devido às características do contrato, ao cenário econômico e às políticas macroeconômicas adotadas no período.

Em relação à metodologia de análise, serão aplicadas pesquisas bibliográficas e documentais e levantamento de dados. Neste último caso, a fonte primária será o sistema Cubos da Secretaria de Estado da Fazenda do RS (Sefaz-RS) e as fontes secundárias, os endereços eletrônicos da Secretaria da Receita Federal (SRF), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e da Fundação de Economia e Estatística (FEE).

Além dessa introdução, esta Tese tem mais cinco partes. A segunda apresenta um breve resumo dos fundamentos da Teoria pós-keynesiana (TPK), base para os três Ensaios. A terceira traz o Ensaio sobre a política fiscal de administração dos gastos públicos do RS de 1995 a 2014, que busca confirmar se os investimentos públicos foram usados como medida keynesiana anticíclica no período e apresenta o *Índice Minskyano de Governo* para medir a relação entre a variação do déficit e dos investimentos públicos.

A quarta parte contém o Ensaio sobre a política tributária do Estado nos diferentes governos nesse período, que visa averiguar se seu escopo coincide com os apontados por Keynes e pelos pós-keynesianos, examina o desempenho da CTB e mostra uma estimativa da CTG. A quinta parte inclui o terceiro Ensaio, que faz uma análise pós-keynesiana da HFF de Hyman sobre o desempenho da dívida renegociada do Estado do RS com a União. E a última parte exhibe a síntese das conclusões dos três Ensaios.

2 FUNDAMENTOS DA TEORIA PÓS-KEYNESIANA

Como escola de pensamento, a Teoria pós-keynesiana “representa uma proposição positiva de metodologia, ideologia e conteúdo” (ARESTIS, 1992, p. 87) e “tem se desenvolvido do arcabouço lógico original de Keynes” (DAVIDSON, 1994, p. 11), transformado em “caricatura” pelos velhos keynesianos e pelos novos keynesianos (DAVIDSON, 1999, p. 40). A TPK também corresponde a uma crítica, “não [...] imanente, mas externa” ao *mainstream* econômico (CARVALHO, 1989, p. 180), representado pelos velhos e novos keynesianos e pelos novos clássicos. Carvalho (1989, p. 180) esclarece que “[n]ão se buscam formas alternativas de dar sentido à construção ortodoxa ou de introduzir qualificações a seus postulados, mas, sim, de estabelecer visão paralela, autônoma, concorrente à escola ortodoxa”.

Para a “tradição pós-keynesiana”, conforme Minsky (1986, p. x^3), “Keynes fornece [...] os ombros de um gigante sobre os quais se pode apoiar para ver mais longe e profundamente no caráter essencial das economias capitalistas avançadas”. Na mesma linha, Eichner e Kregel (1975, p. 1293) enfatizam que a TPK corresponde a uma “generalização da *Teoria geral*”, um “novo paradigma” e Davidson (1994, p. 12) ressalta que ela busca “completar a tarefa que Keynes esperou fazer [...], isto é, convencer [...] que o arcabouço analítico” dele e dos pós-keynesianos “é o caso geral aplicável aos fatos da experiência”. Eichner e Kregel (1975, p. 1309) reforçam esse último ponto, ao colocar que o propósito da TPK é “[e]xplicar o mundo real como observado empiricamente”.

Kregel (1973, p. 3) – partindo da teoria do crescimento e da distribuição “mais proximamente associada” com os textos de Joan Robinson, “contrastada” com as posições de Kaldor, de Pasinetti e do próprio Keynes – busca “apresentar numa forma simplificada os princípios” da TPK. Segundo ele, “a extensão ‘pós-keynesiana’ da *Teoria Geral* de Keynes é geral no mesmo sentido, [...] de reabilitar os interesses [...] no crescimento e na distribuição como principal preocupação da política econômica” (KREGEL, 1973, p. 3). Da análise desses economistas, Kregel (1973, p. 204) indica que suas abordagens e aplicações não são idênticas, mas “a base geral da teoria é unificada e coerente com aquilo que decorre do trabalho de Keynes”.

Arestis (1992, p. 86) destaca que a TPK não apresenta um “único modelo” como as abordagens ortodoxas, pois, entre as razões para isso, “os problemas econômicos com os quais os pós-keynesianos se preocupam são controversos” e “há diversidade substancial nas

³ Prefácio da 1ª edição (MINSKY, 1986).

premissas teóricas”. A partir disso, o autor (1992, p. 90-94) identifica quatro características comuns nas análises dos pós-keynesianos: a incerteza; a irreversibilidade do tempo; a relação íntima e inevitável entre moeda e contratos; e o papel singular atribuído ao trabalho e ao mercado de trabalho.

Já Lavoie (2011, p. 15-18) aponta quatro grupos de atributos para diferenciar os autores pós-keynesianos:

- a) realismo, organicismo, racionalidade razoável, produção, desequilíbrio e instabilidade;
- b) princípio da demanda efetiva, causalidade da direção do investimento para a poupança; instituições são importantes e fazem a diferença;
- c) economia monetizada; a importância histórica e irreversível do tempo; o conceito de não-ergodicidade e incerteza; e
- d) relações de poder, modelagem de sistema aberto, pluralismo e preocupação com problemas sociais.

Os economistas pós-keynesianos reconhecem que a obra de Keynes – com ênfase para *GT* (1964) – revolucionou o pensamento econômico e influenciou os rumos da política econômica dos países capitalistas a partir daquele período. Enquanto Minsky (1975) argumenta que a *GT* 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) a destaca “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”. (SWEEZY, 1964 *apud* MINSKY, 1975)⁴. 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

⁴ SWEEZY, P. M. John Maynard Keynes. In: LEKACHMAN, R. (Ed.). **Keynes’ General Theory: Reports of Three Decades**. New York: St. Martin’s Press, 1964.

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 de crescimento pleno”.

Aqui, é importante destacar que Davidson (1978) exime Keynes da crise do estado de bem-estar social do final da década de 1970. Segundo o autor,

Apesar [da] aparente vitória das ideias e da filosofia de Keynes, um grupo pequeno, mas crescente de economistas [pós-keynesianos] continuam a advertir que o que passa por economia ‘keynesiana’ é nada mais do que simplicidades pré-keynesianas [dos velhos keynesianos] camufladas com alguma terminologia cosmética keynesiana. (DAVIDSON, 1978, p. 1).

Por sua vez, Carvalho (1992, p. 29) coloca 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). Anteriormente, Carvalho (1989, p. 180) já tinha explicado que essa mesma questão corresponde ao “traço em comum” entre os pós-keynesianos, “é a tentativa de se desenvolver um novo paradigma, unificado pelo conceito de economia monetária”.

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 têm 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 (KEYNES, 1979, 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 orientado para o mercado (economia monetária de produção) com níveis persistentes de desemprego involuntário,

Keynes, no desenvolvimento da sua teoria econômica geral, rejeitou, como destaca Davidson (2007, p. 26), os três axiomas centrais da economia clássica: neutralidade da moeda, substituição bruta e ergodicidade. De acordo com Davidson (1994, p. 6), “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”.

A rejeição ao axioma da neutralidade da moeda ocorre porque “o princípio organizador para se analisar o nível de emprego e de produção numa economia de mercado passa a implicar”, como acentua Davidson (2007, p. 29): compreender o papel da moeda como meio para estabelecer obrigações contratuais e entender o papel essencial que a liquidez desempenha na determinação do fluxo de produção e emprego no sistema econômico. Ademais, “[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 adquirirem 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 (1994), a perspectiva keynesiana contaria com 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 inexiste 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. “Por ser poder de compra em forma genérica, a moeda é uma defesa contra incertezas do futuro, o mais eficiente dos seguros. Este é o seu retorno de liquidez.” (CARVALHO, 1987, p. 257).

Carvalho (1999, p. 263) explica que Marx antes de Keynes já tinha argumentado 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. Num cenário desfavorável, aumenta a preferência pela liquidez dos agentes econômicos e a demanda efetiva não se realiza, provocando queda na renda e avanço do desemprego involuntário. Carvalho (1987, p. 257) explica:

Nestas economias [monetárias], o desemprego de fatores de produção, especialmente de trabalho, é possível não apenas como um acidente, mas também como um resultado sistêmico, porque, dada a segurança oferecida pela moeda contra a incerteza do futuro, mudanças perversas de expectativas podem levar os agentes a centrar sua demanda de ativos em ativos líquidos como a moeda, em detrimento de ativos produzidos por trabalho, como ativos de capital. Para Keynes (1964, Cap. 7), isto sustenta a possibilidade de deficiência de demanda efetiva.

Como visto acima, de forma não exaustiva, pode-se definir a TPK como “generalização” da *GT*, continuidade do trabalho de Keynes, crítica e alternativa à teoria neoclássica, retorno à economia do mundo real e “um novo paradigma”, que tem em comum o conceito de economia monetária da produção. Essa, por sua vez, representa uma economia de empreendedores, com trajetória cíclica, e caracteriza-se pela existência dos axiomas da não-neutralidade da moeda, da irreversibilidade do tempo e da incerteza. Além disso, a TPK

reconhece a capacidade do Estado de avaliar as falhas do sistema e combatê-las de forma efetiva através da regulação do capitalismo e das políticas macroeconômicas.

Depois de discorridos os fundamentos da TPK e as características de uma economia monetária da produção, na próxima parte, analisa-se a execução orçamentária do RS no período de 1995 a 2014 sob a perspectiva pós-keynesiana.

3 ANÁLISE PÓS-KEYNESIANA DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO RS NO PERÍODO DE 1995 A 2014

A dinâmica instável de uma economia monetária pode e deve ser estabilizada através de políticas econômicas contracíclicas, qualificadas como monetária, fiscal, cambial e de renda, de acordo com a TPK. Porém, se utilizadas de forma isoladas, elas 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 são condicionadas e têm 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 é restrita. Partindo da perspectiva das políticas macroeconômicas keynesianas, este Ensaio analisa a política fiscal do estado subnacional Rio Grande do Sul, mais especificamente a administração dos gastos públicos no período de 1995 a 2014, procurando identificar se os investimentos públicos foram usados como medida anticíclica no período. Além disso, apresenta-se o *Índice Minskyano de Governo* para medir a relação entre a variação do déficit e dos investimentos públicos.

A hipótese central desse Ensaio é de que o Estado do RS não utilizou os investimentos públicos como política fiscal anticíclica no período. As razões para isso estariam mais relacionadas ao engessamento do orçamento público do que às diferentes visões políticas dos governadores do período.

Quanto à metodologia de análise deste Ensaio, empregam-se as pesquisas bibliográficas e documentais e o levantamento de dados. Neste último caso, a fonte primária é o sistema Cubos da Sefaz-RS e as fontes secundárias, os endereços eletrônicos da SRF, da STN, do IPEA e da FEE.

Este Ensaio está dividido em três seções. Na 3.1, é feita uma breve revisão teórica da política fiscal pós-keynesiana. Na seção 3.2, analisa-se a política fiscal de um estado subnacional, o caso específico da política de administração de gastos do RS de 1995 a 2014. E na seção 3.3, são indicadas as considerações finais.

3.1 POLÍTICA FISCAL PÓS-KEYNESIANA

As políticas macroeconômicas, além dos textos originais de Keynes, são destacadas pelos economistas pós-keynesianos Kregel (1985, 1994-5, 2008, 2010), Minsky (1986), Carvalho (1992, 1999), Arestis (1992, 2011, 2012), Arestis e Sawyer (1998, 2003, 2004), Wray, (1998), Ferrari Filho (2006) e Ferrari Filho e Terra (2012). A partir do conjunto das obras de Keynes, Kregel (1994-5) identifica referências a políticas fiscais “ofensivas” ou “defensivas” e políticas de administração da demanda ou de administração da oferta.

Kregel (1994-5, p. 262) chamou de “política econômica ‘ofensiva’ contra a depressão” os gastos públicos considerados por Keynes como “medidas emergenciais necessárias” e não como “parte de uma política de estabilização de longo prazo”. Entre elas, para enfatizar o problema do desemprego, Keynes chega a fazer “propostas provocativas de esquemas para ‘manter ocupado’ [o trabalhador]”, como construir pirâmides e enterrar e depois desenterrar potes cheios de notas de banco (KREGEL, 1994-5, p. 262). Porém, na verdade, Keynes preferia que essa mão-de-obra fosse empregada em obras públicas para construção de escolas, hospitais e rodovias.

Kregel (1994-5) explica que, no *Tract on Monetary Reform*, Keynes (1923, p. 63-73) defende a cobrança de uma taxa sobre o capital para reduzir a dívida e não imobilizar o orçamento público quando ocorre a combinação de altas taxas de juros e tamanho crescente da dívida com altos custos. Esse “remédio” sugerido por Keynes visava “evitar o impacto negativo sobre a produção e o emprego da redução da dívida por meio de excedentes orçamentários” (KREGEL, 1994-5, p. 275-6).

A indicação dos instrumentos de política econômica capazes de sustentar o nível de produto e emprego da economia aparece principalmente em artigos e documentos elaborados por Keynes alguns anos antes de lançar a *GT* e, principalmente, durante a Segunda Guerra Mundial. Partindo desses trabalhos, Carvalho (1999) os relaciona com o modelo de uma economia monetária proposta na *GT* 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”. O autor coloca que, no último capítulo da *GT*, podem ser identificados dois problemas centrais do capitalismo que possibilitariam a intervenção do Estado na economia: o excessivo grau de concentração de renda; e a incapacidade de o sistema sustentar o pleno emprego de trabalhadores e da capacidade produtiva.

Segundo Carvalho (1999, p. 265), Keynes considerava o segundo problema mais grave do que o primeiro, uma vez que haveria mais meios para redução da desigualdade. O autor argumenta que Keynes “não tinha na perfeita equidade uma meta”. Conforme o próprio Keynes (1964, p. 374):

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.

A desigualdade poderia ser corrigida principalmente via sistema tributário, com destaque para o imposto sobre a renda e sobre a herança. Esse último imposto contribuiria para diminuir a diferença na posição inicial dos agentes econômicos, uma vez que busca impedir que a renda gerada pelos bens e valores recebidos dos ancestrais prevaleça sobre a renda do trabalho. Isso foi reforçado por Piketty (2014, p. 83): “cada geração deve de alguma forma se erguer por si mesma”.

Por sua vez, a incapacidade de sustentar o pleno emprego é um problema mais complexo. 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 ele, poderia utilizar três tipos de políticas econômicas para combater esse problema:

- a) assumir a responsabilidade direta pelas decisões de investimento;
- b) tentar oferecer condições especiais para o investimento privado em certas áreas; e
- c) buscar atingir todo o conjunto de investimentos privados, criando um ambiente seguro para estimular os agentes privados.

O autor 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 políticas industriais mais restritivas e a terceira representaria o exemplo de política econômica desenvolvida por Keynes.

Segundo Carvalho (1999, p. 270-271), 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 de 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 constrangidas 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, Carvalho (1999, p. 275) coloca que “Keynes argumentou que taxas de juros são essencialmente *convencionais*”, pois “[a]s 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

várias propostas de reforma monetária internacional, sendo que nelas “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). Chick (1992, p. 35) enfatiza que “[e]ra para o investimento e não para os gastos do governo, ainda menos déficits em conta corrente, que Keynes olhava na *Teoria Geral*, em busca da fonte de estabilidade e do crescimento em circunstâncias *mais normais*.” Já Carvalho (2008a, 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 Segunda 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, 2008a, 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, para Keynes (1980), 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.

Foi só depois da guerra que Keynes elaborou uma política de "defensiva" para defender as condições de pleno emprego atingidos durante a guerra. Para este efeito, Keynes sugeriu que a política orçamentária do governo ser planejado assim como qualquer orçamento empresarial, por lidar separadamente com o capital e despesas correntes;

Kregel (1994-5, p. 265) explica que Keynes elaborou “uma política ‘defensiva’ para proteger as condições de pleno emprego atingidas durante a guerra”. Para isso, ele “sugeriu que a política orçamentária do governo fosse planejada assim como qualquer orçamento empresarial, lidando separadamente com as despesas de capital e as correntes” (KREGEL,

1994-5, p. 265). Para Keynes (1980, p. 224-5), 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 taxar alguns economistas neoclássicos ou neokeynesianos.

Referindo-se ao orçamento corrente, Keynes (1980, p. 278) argumenta 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 diz 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 que

[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. Chick (1992, p. 35) explica que Keynes, na *GT*, concluiu “que o dever de comandar o volume de investimentos” não poderia “ser deixado nas mãos da iniciativa privada sem risco”.

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) afirma que a insuficiência de investimentos privados deve ser compensada pela atuação do *Big Government*. Para Minsky (1986, p. 330), “[o] *Big Government* é o fator mais importante pelo qual o capitalismo está melhor do que aquele que nos trouxe a Grande Depressão”. Ademais, 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 as oscilações na liderança do investimento privado sejam suficientemente compensadas por variações no déficit governamental de modo que os lucros sejam estabilizados”. Isso significa que o *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) afirma 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 quebrassem”. 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).

Em síntese, para Keynes (1980), a política de administração dos gastos públicos deve considerar a formação dos orçamentos segregados, corrente e de capital. Enquanto o primeiro deve procurar sempre gerar resultados positivos, o segundo admite déficit em situações de intensa desaceleração da economia para garantir o aumento da participação dos investimentos públicos no investimento total. O objetivo é estabilizar este último e, por consequência, a demanda efetiva. Porém, no longo prazo, o orçamento de capital também deve estar equilibrado. E Minsky (1986), sem separar os orçamentos em corrente e de capital, admite a existência de déficit público de curto prazo apenas para aumentar os investimentos públicos, realizados pelo *Big Government* e necessários para compensar a insuficiência de investimentos privados. Portanto, a questão central da política fiscal para a TPK está longe de ser simplesmente a geração de déficits públicos para aquecer a economia.

Depois de revisada na perspectiva nacional, no próximo item, a política fiscal é discorrida num contexto de um estado subnacional, como é o caso do RS. De forma mais específica, são avaliados os dados da política fiscal de administração orçamentária do RS no período de 1994 a 2014, com base nas contribuições de Keynes sobre os orçamentos segregados e de Minsky sobre o *Big Government*.

3.2 POLÍTICA FISCAL NUM ESTADO SUBNACIONAL: O CASO DO RIO GRANDE DO SUL

Enquanto as políticas macroeconômicas podem ser implementadas de forma plena num estado nacional soberano, elas são condicionadas e têm limitações constitucionais, políticas e institucionais em estados subnacionais, como é o caso do RS. 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) argumenta que os governos locais [e regionais] deveriam manter reservados projetos de investimentos semelhantes [aos do governo nacional] para serem implementados quando necessário, conforme Keynes 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).

A partir do Plano Real, o Brasil adotou políticas monetárias, cambiais e fiscais que impactaram bastante as economias subnacionais. Entre as políticas, destacam-se: o Regime de Metas de Inflação, com a utilização da taxa básica de juros (Selic)⁵ como instrumento de controle de preços; o regime de bandas cambiais e depois o câmbio flutuante com intervenções do Banco Central, com predominância da sobrevalorização do *real*, o que prejudicou estados exportadores como o RS; a política tributária de desoneração das exportações através da Lei Complementar Federal nº. 87/1996 (BRASIL, 1996a), conhecida como Lei Kandir, que diminuiu a arrecadação de impostos dos estados; e o controle de gastos públicos através da LRF, que limitou as despesas com folha de pagamento de todos os entes federados e de endividamento público dos estados subnacionais.

No caso do Brasil, as políticas monetária e cambial cabem exclusivamente ao governo federal. Já a política fiscal pode ser compartilhada com os governos subnacionais. Porém, estados e municípios têm uma política fiscal mais restrita.

A política fiscal do governo do RS 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

⁵ De acordo com o Banco Central do Brasil – BCB (BRASIL, 2015, p. 8), a taxa básica de juros é “a taxa de juros média que incide sobre os financiamentos diários com prazo de um dia útil (overnight) lastreados por títulos públicos registrados no Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic), ou seja, é a taxa de juros que equilibra o mercado de reservas bancárias”.

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).

Essa seção está dividida em seis subseções. Na 3.2.1, explica-se a metodologia para avaliar a política fiscal num estado subnacional. Na 3.2.2, são mostrados os dados sobre as receitas orçamentárias do Estado do RS de 1995 a 2014, na 3.2.3, as despesas orçamentárias, na 3.2.4, os investimentos públicos, na 3.2.5, os resultados orçamentários e, na subseção 3.2.6, o Índice Minskyano de Governo para a administração pública do RS.

3.2.1 Metodologia para avaliar a política fiscal num estado subnacional

Duas normais infraconstitucionais também restringem o poder da política tributária dos estados subnacionais: a Lei Complementar nº. 24/1975 (BRASIL, 1975), que dispõe sobre convênios para concessão de benefícios fiscais do ICMS; e a Lei Complementar nº. 87/1996 (BRASIL, 1996a), 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 (BRASIL, 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 Confaz, fórum que reúne os secretários estaduais da Fazenda.

A análise ficará concentrada na execução orçamentária do RS entre 1994 e 2014, com ênfase no papel dos investimentos públicos como medida anticíclica. Para isso, serão avaliadas 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, conforme mencionado anteriormente, há dados anuais ou mensais padronizados apenas para o período 1994-2014. Segundo, após o Plano Real, além da estabilidade monetária, o Brasil adotou políticas monetária, cambial e fiscal que impactaram bastante as economias subnacionais. Terceiro, nesse período, o RS sentiu os efeitos de crises internacionais e de secas, que abalaram a economia estadual. E quarto, também já mencionado, nessas duas décadas, os gaúchos tiveram governos de diferentes matizes ideológicos, com visões distintas 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 SOF/STN nº. 163/2001 (BRASIL, 2001a), do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, sobre as normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa norma determina que a classificação das despesas, segundo a sua natureza, compõe-se de:

- a) categoria econômica;
- b) grupo de natureza da despesa;
- c) modalidade de aplicação;
- d) elemento de despesa; e
- e) desdobramento facultativo dos elementos de despesa (no RS, chamado de rubrica).

Por categoria econômica, as despesas são classificadas como corrente e 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 (ODC), 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 nº. 163/2001 (BRASIL, 2001a), 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.

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. Segundo a Portaria Interministerial nº. 163/2001, 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 (ORC) e as receitas de capital, os grupos Operações de Crédito, Alienação de Bens, Amortização de Empréstimos, Transferências de Capital e Outras Receitas de Capital (ORK).

Além disso, são consideradas as despesas empenhadas na análise dos dados. De acordo com a Lei Federal nº. 4.320/1964 (BRASIL, 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 a 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 instituídos 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 fornecimento de bens de consumo ou de uma obra, o órgão público deve ter feito o(s) empenho(s) da(s) despesa(s) previamente. À 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 nº. 4.320 (BRASIL, 1964), pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas. O Art. 50, da LRF (BRASIL, 2000), diz 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 RS, elaborados pela Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE), seguindo a legislação vigente, têm como base as despesas empenhadas e as 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 (RIO GRANDE DO SUL, 2003a, 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 (BRASIL, 2006)⁶. O objetivo dessa alteração foi possibilitar a eliminação da dupla contagem no levantamento dos balanços e demais demonstrações contábeis do setor público.

De acordo com o BGE (RIO GRANDE DO SUL, 2003a), 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 (BRASIL, 2001b), passou a ser obrigatório o disposto no Art. 7º, da Portaria Interministerial nº. 163 (BRASIL, 2001a), 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 (BRASIL, 2001e), 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 extraorçamentária, 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 efetuadas

⁶ De acordo com a Portaria Interministerial nº. 338 (BRASIL, 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 constante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de governo.

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 (IPE-RS) 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 (BRASIL, 2005).

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 ampliado e substituído 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), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto sobre produtos industrializados (IPI) das exportações, na forma da Lei Complementar Federal nº. 61/1989 (BRASIL, 1989), e da desoneração do ICMS, nos termos da Lei Complementar Federal nº. 87/1996 (BRASIL, 1996a), 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 (RIO GRANDE DO SUL, 2003a), consta que, até 2002, a contribuição do Estado do RS ao Fundef e o seu retorno tinham tratamento extraorçamentário, registrando-se a diferença entre a contribuição e o valor recebido, a chamada perda do Fundef, como despesa orçamentária. Com base na LRF, a Portaria da STN nº. 328/2001 (BRASIL, 2001c) 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 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 (Sefaz/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 e despesas extraorçamentárias. 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. Por sua vez, 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 extraorçamentária. Os dados de retorno do Fundef de 1998 a 2002 foram incluídos no título Transferências Multigovernamentais, do grupo Transferências Correntes. 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 extraorçamentária 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. Visando 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 ocorria até 2008 e passou a ser feito a partir de 2012.

A quinta mudança é sobre a conta Anulação de Restos a Pagar (ARP), que, apesar de ser considerada receita orçamentária, não representa ingresso financeiro efetivo. De acordo com o Art. 38, da Lei Federal nº. 4320/1964 (BRASIL, 1964), 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 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 (TCE, 2013, p. 458), emitido pelo Tribunal de Contas do Estado do RS (TCE-RS), para aumentar a transparência dos demonstrativos contábeis, o órgão 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. Ademais, é obrigatória a inclusão dessa explicação no Balanço Orçamentário da edição do sexto bimestre do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, demonstrativo exigido pela LRF. Para efeito de metodologia, serão informados os valores das receitas de ARP, mas, para o cálculo das receitas orçamentárias e dos resultados orçamentários, elas serão desconsideradas.

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 disponíveis para consulta da Sefaz/RS não chegam a esse nível de detalhamento.

Depois de esclarecidas as questões metodológicas, nas próximas subseções, serão avaliadas as receitas orçamentárias, as despesas orçamentárias, os investimentos públicos e os resultados orçamentários do Estado do RS no período 1994-2014.

3.2.2 Receitas orçamentárias do Estado do RS de 1995 a 2014

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

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

As receitas intraorçamentárias dividem-se em:

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

A receita total tem a seguinte composição:

<p>(+) <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> (=) Receita Total</p>

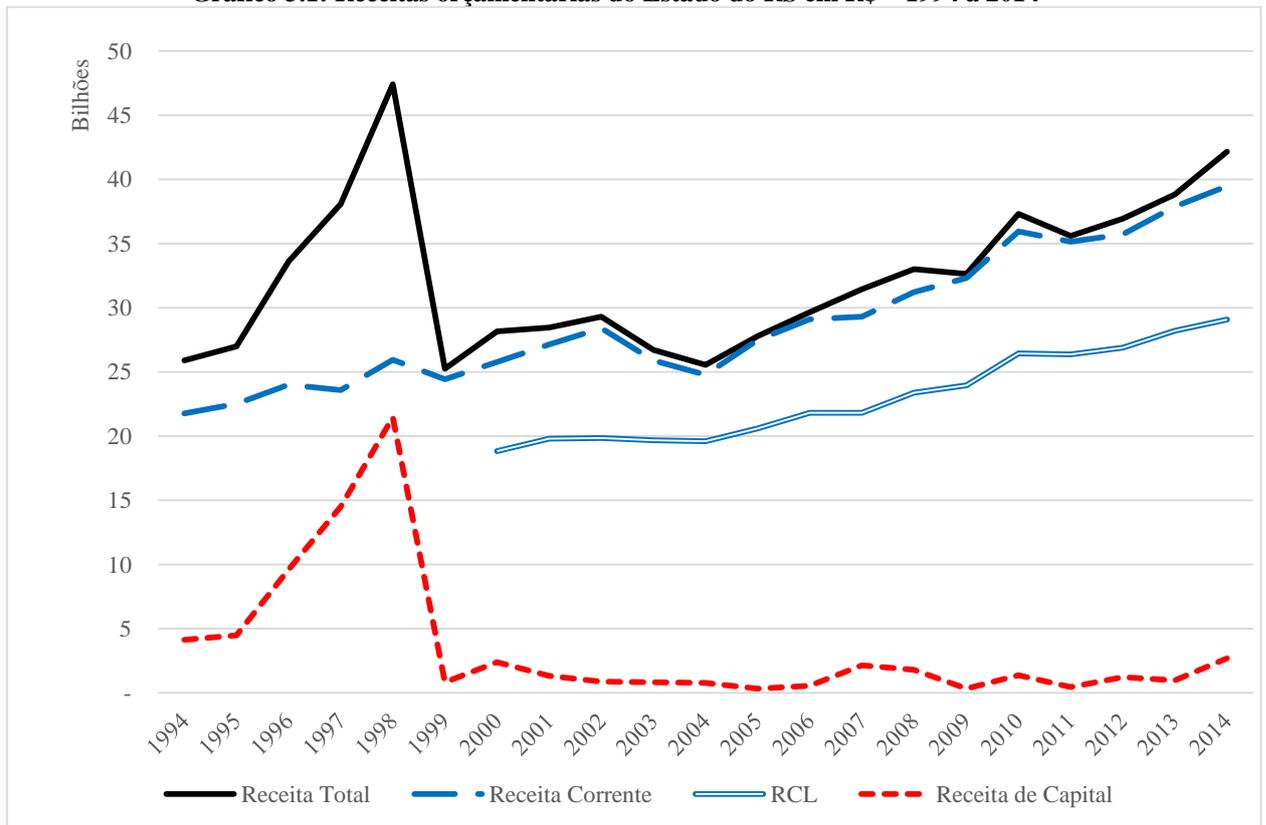
Porém, para evitar a falsa ideia de receitas maiores, serão excluídas as receitas intraorçamentárias tanto das receitas correntes como da receita total. Isso é necessário, pois as receitas intraorçamentárias duplicam parte das receitas ao serem agregadas. Assim, as receitas correntes e a receita total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

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

A receita orçamentária total do RS – desconsiderando as receitas intraorçamentárias para evitar duplicidade – passou de cerca de R\$ 25,9 bilhões em 1994 para R\$ 42,2 bilhões em 2014, o que representa um crescimento real médio de 3,7% ao ano, de acordo com os dados do Gráfico 3.1 e da Tabela A3.1 do Apêndice A. 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 ao redor de R\$ 21,5 bilhões, despencou para R\$ 811,0 milhões. Essa queda expressiva ocorreu porque a partir de 1999, com a renegociação da dívida em 1998, não houve mais receitas de operações de crédito para a rolagem da dívida pública do Estado.

Além disso, depois das privatizações do governo Britto, caíram as receitas com Alienação de Bens. Exceto o período de 1994 a 2004, que apresentou grandes oscilações, e das quedas de 2009 e 2011, a receita total seguiu uma tendência de taxas ascendentes de 2005 a 2014.

Gráfico 3.1: Receitas orçamentárias do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014



Fonte: Elaboração própria com dados da SEFAZ-RS (2015).

Conforme metodologia proposta, o mais importante é analisar a decomposição da receita total em receitas correntes e de capital. Subtraídas as deduções da parte destinada ao Fundeb (de 1998 a 2006, Fundef) e desconsiderando as receitas intraorçamentárias, as receitas correntes aumentaram de R\$ 21,7 bilhões em 1994 para R\$ 39,5 bilhões 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, os crescimentos das Receitas Patrimoniais e das Transferências Correntes (sobretudo do Fundef) ajudam 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 lado, as maiores quedas das receitas correntes foram em 1999, devido 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.

As receitas correntes intraorçamentárias, conforme Tabela A3.1 no Apêndice A, passaram de R\$ 351 milhões em 2003, quando foram incluídas pela primeira vez no orçamento do Estado do RS, para quase R\$ 9,0 bilhões em 2014. A trajetória dessas receitas apresentou dois saltos. O primeiro foi em 2007, com um aumento de 241,4% em relação ao

ano anterior, gerado pela inclusão da conta intitulada Contribuição ao IPE-RS para Cobertura de Déficit. O segundo foi em 2009, com um aumento de 448,3% em relação ao ano anterior, quando o orçamento da conta Contribuição ao IPE-RS para Cobertura de Déficit mais que sextuplicou ao ser comparado com 2008 e o Tesouro Estadual passou a transferir ao IPE-RS os recursos para pagamento dos servidores inativos do Poder Executivo e das suas autarquias, incluídos no RPPS, conforme o BGE (RIO GRANDE DO SUL, 2009a, p. 53). Se as receitas correntes intraorçamentárias fossem somadas às receitas correntes, essas últimas subiriam de R\$ 26,2 bilhões em 2003 para R\$ 48,5 bilhões em 2014, uma elevação real média de 5,94% ao ano. Nesse caso, também foram subtraídas as deduções de receitas correntes.

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\$ 4,1 bilhões em 1994 para R\$ 2,7 bilhões 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\$ 9,6 bilhões em 1996, R\$ 14,5 bilhões em 1997 e R\$ 21,5 bilhões em 1998. No período estudado, não foram contabilizadas receitas de capital intraorçamentárias.

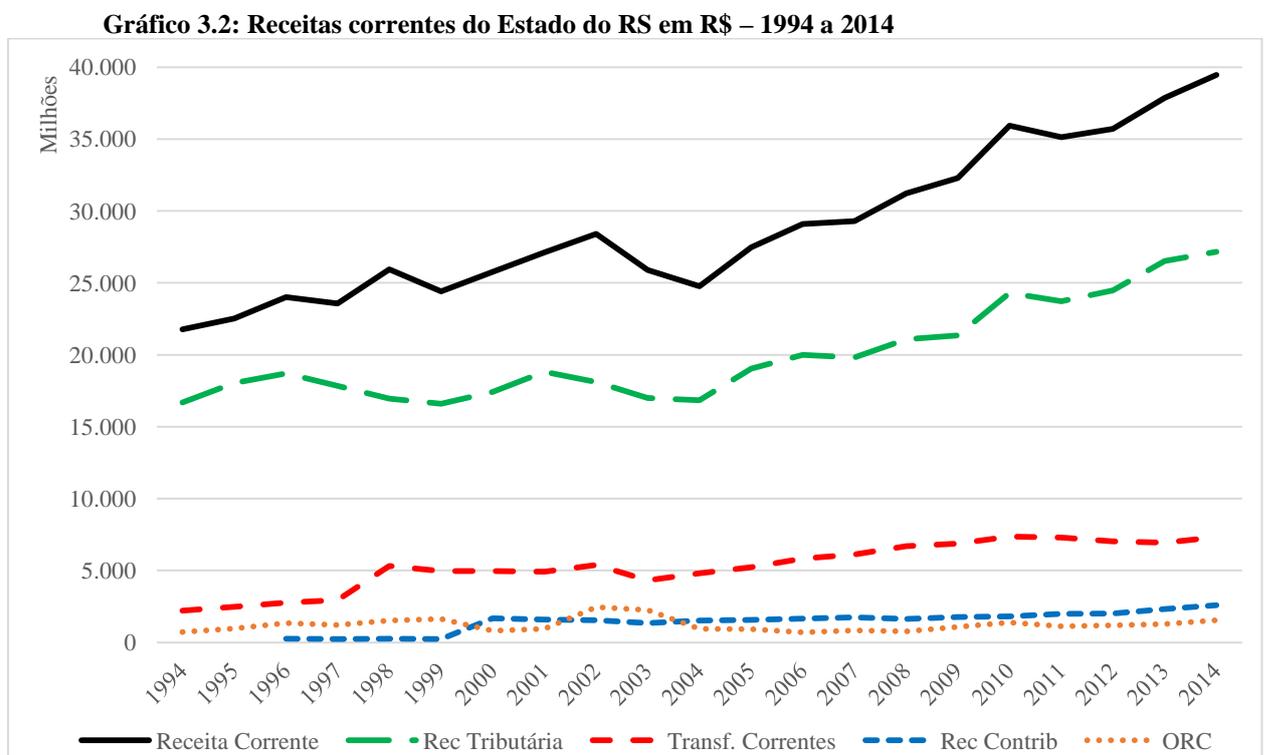
A Receita Corrente Líquida (RCL) é um indicador importante, estabelecido pela LRF, que serve de referência para os limites de gastos públicos. A RCL é calculada da seguinte forma:

<p><i>Receita Corrente Ajustada</i>⁷</p> <p>(-) <i>Transferências Constitucionais aos Municípios</i></p> <p>(-) <i>Receita de Anulação de Restos a Pagar</i></p> <p>(-) <i>Imposto de Renda Retido na Fonte de Servidores</i></p> <p>(-) <i>Contribuição Previdenciária dos Servidores</i></p> <p>(-) <i>Compensação Financeira entre Regimes de Previdência</i></p> <p>(-) <i>Dedução da Receita para a Formação do Fundef/Fundeb</i></p> <p>(=) <i>Receita Corrente Líquida</i></p>

A RCL se elevou de R\$ 18,8 bilhões em 2000 para R\$ 29,1 bilhões em 2014, uma ampliação real média de 3,2% 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.

⁷ Receitas Correntes da Administração Direta, Autarquias e Fundações antes das deduções do Fundef/Fundeb, excluídas as duplicidades (Receitas Intraorçamentárias).

O Gráfico 3.2 e a Tabela A3.2 no Apêndice A trazem 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. Menos as deduções, as Receitas Tributárias passaram de R\$ 16,7 bilhões em 1994 para R\$ 27,2 bilhões em 2014, 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\$ 31,3 bilhões em 2014.

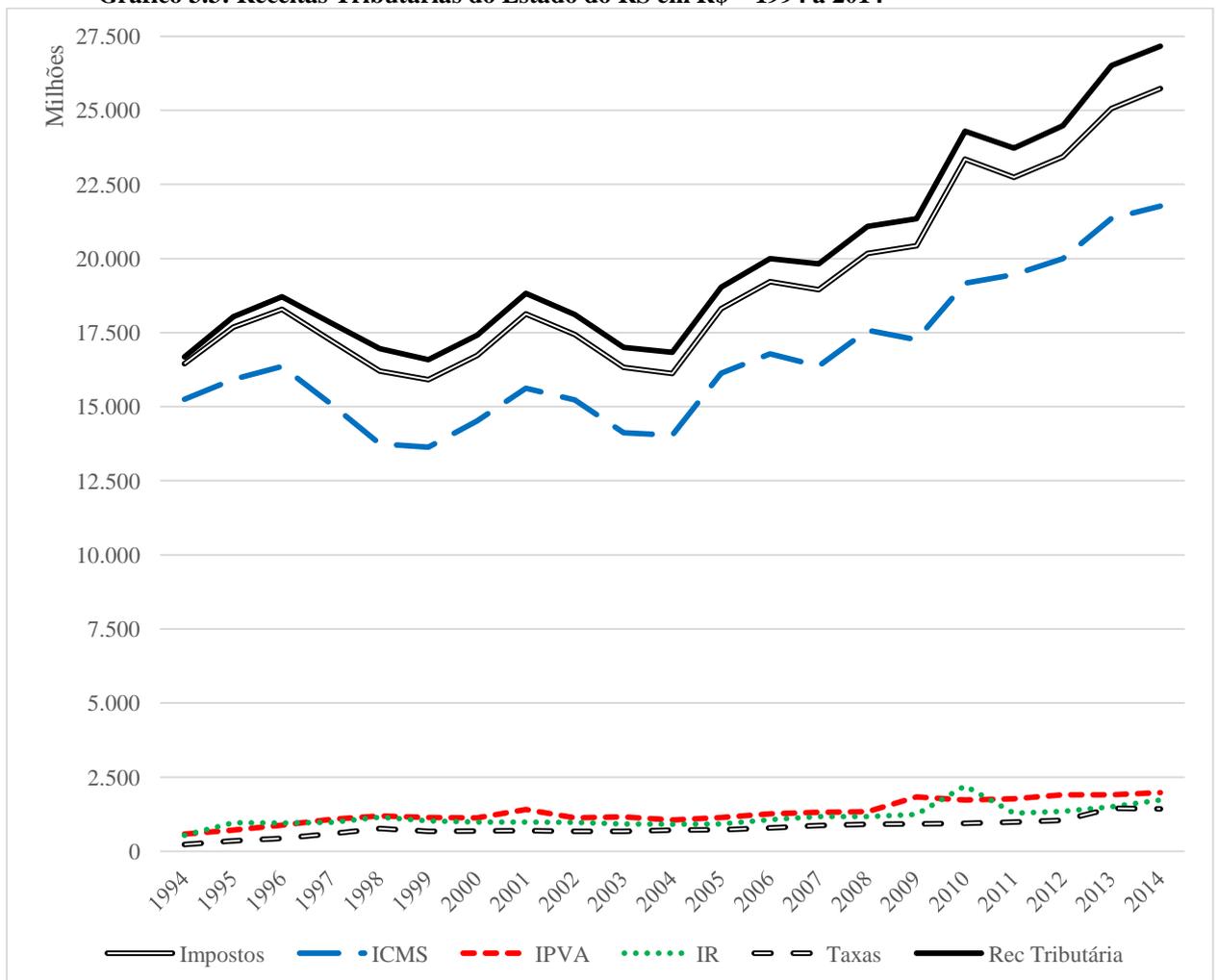


O Gráfico 3.3 e a Tabela A3.3 no Apêndice A apresentam as receitas orçamentárias mais significativas, as Receitas Tributárias, formadas pelos impostos e pelas taxas. Somente os impostos responderam em média por 96,2% das Receitas Tributárias no período. As receitas de impostos do RS expuseram um crescimento médio anual em termos reais de 2,43% de 1994 a 2014, passando de R\$ 16,5 bilhões para R\$ 25,7 bilhões no período, descontado o Fundeb. O ICMS sozinho representou em média 86,7% dos impostos e 83,4% das Receitas Tributárias do Estado no período. Tirando a parte destinada ao Fundeb, o ICMS passou de R\$ 15,3 bilhões em 1994 para R\$ 21,8 bilhões em 2014, uma elevação real média de 2,0% ao

ano. Sem deduzir o Fundeb, o ICMS atingiria R\$ 25,6 bilhões no final da série analisada, o que representaria um crescimento médio real maior, de 2,7% ao ano, de 1994 a 2014.

Sobre o ICMS, é importante lembrar que, de janeiro a dezembro de 1998, houve um aumento linear de um ponto percentual das suas alíquotas básicas no RS. A partir de janeiro de 1999, as alíquotas voltaram aos valores de 1997. E, 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%.

Gráfico 3.3: Receitas Tributárias do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014



Fonte: Elaboração própria com dados da SEFAZ-RS (2015).

Os outros dois impostos próprios do Estado, o IPVA e o ITCDD, 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\$ 2,0 bilhões e R\$ 261 milhões em 2014 respectivamente.

Esse crescimento considerável da arrecadação do ITCD pode ser explicado pelo fato de ele deixar de ser progressivo no RS a partir de janeiro de 2010. A Lei Estadual do RS nº. 8.821/1989 (RIO GRANDE DO SUL, 1989b) estabelecia a progressividade das alíquotas do ITCD, de 1% a 8%. Como o Tribunal de Justiça entendeu inconstitucional a progressividade, em dezembro de 2009, através da Lei Estadual nº. 13.337/2009 (RIO GRANDE DO SUL, 2009e), foram instituídas as alíquotas únicas de 4% sobre transmissão *causa mortis* e 3% sobre doação.

Apesar de ser de competência da União, conforme o Art. 157, I, da CF (BRASIL, 1988), pertence aos estados 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 RS, o IR retido na fonte aumentou de R\$ 537 milhões em 1994 para R\$ 1,7 bilhões em 2014, um avanço médio real de 8,78% ao ano. Em 2010, este imposto teve uma retenção recorde de R\$ 2,2 bilhões, quase R\$ 1 bilhão a mais do que no ano anterior. Conforme o BGE (RIO GRANDE DO SUL, 2010a, p. 50), “[esse] significativo aumento” ocorreu porque o Estado do RS pagou um valor considerável de passivos de exercícios anteriores do IPE-RS, referentes a vencimentos de pensionistas e a prestadores de serviço de saúde. Já o Imposto sobre 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.

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\$ 2,2 bilhões em 1994 para R\$ 7,3 bilhões 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 extraorçamentárias.

Entre as principais fontes que formam as Transferências Correntes, destacam-se:

- a) participação do Estado nas receitas da União através das cotas-partes do FPE, do IPI⁸, do Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro ou relativo a títulos

⁸ O Art. 159, II, da CF (BRASIL, 1988), determina que a União repasse aos estados e ao DF 10% da arrecadação do IPI, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

mobiliários (IOF) e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) – Combustíveis;

- b) compensação financeira pelas perdas de ICMS provocadas pela Lei Kandir;
- c) transferências de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS);
- d) transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- e) transferências do Fundeb;
- f) cotas-partes do Fundo de Compensação Financeira de Recursos Hídricos (CFRH), do Fundo de Compensação Financeira de Recursos Minerais (CFRM) e do Fundo Especial do Petróleo (FEP); e
- g) convênios voluntários sobretudo com a União.

Conforme os dados da Tabela A3.4 no Apêndice A, 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\$ 6,6 bilhões da União.

Por outro lado, segundo a Nota Técnica da Divisão de Estudos Econômicos da Receita Estadual do RS (RIO GRANDE DO SUL, 2014c), o Estado poderia arrecadar com ICMS potencial sobre as exportações gaúchas R\$ 4,6 bilhões em 2012 e R\$ 5,7 bilhões 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\$ 5,32 bilhões por ano. Sem desmerecer o papel dessa legislação para as exportações e geração de divisas, isso deixa claro que o RS foi perdeu receitas com a Lei Kandir e não obteve a devida compensação.

As transferências do Fundef/Fundeb representam a maior parte das Transferências Correntes no período analisado, passando de R\$ 2,0 bilhões em 1998 para R\$ 3,8 bilhões em 2014, um avanço médio de 4,5% ao ano. De 1998 a 2014, o RS ficou com cerca de R\$ 44 bilhões das transferências do Fundef/Fundeb. Porém, no mesmo período, o Estado contribuiu com cerca de R\$ 54 bilhões para a sua formação, o que gerou uma perda de R\$ 10 bilhões.

As transferências do SUS cresceram de forma praticamente contínua. A média anual de repasses era de R\$ 33 milhões de 1999 a 2002, de R\$ 795 milhões de 2003 a 2010 e de R\$ 939 milhões de 2011 a 2014. O RS recebeu do FNDE, sobretudo do Salário-Educação, cerca de R\$ 359 milhões por ano de 1994 a 2014. Os valores dos convênios voluntários da União com o Estado do RS caíram no período: eles decresceram de uma média por exercício de R\$

251 milhões no governo Britto, para R\$ 198 milhões no de Dutra, para R\$ 176 milhões no de Rigotto e para R\$ 41 milhões no de Crusius. Sob a administração de Genro, eles reverteram a tendência de queda e subiram para uma média anual de R\$ 55 milhões.

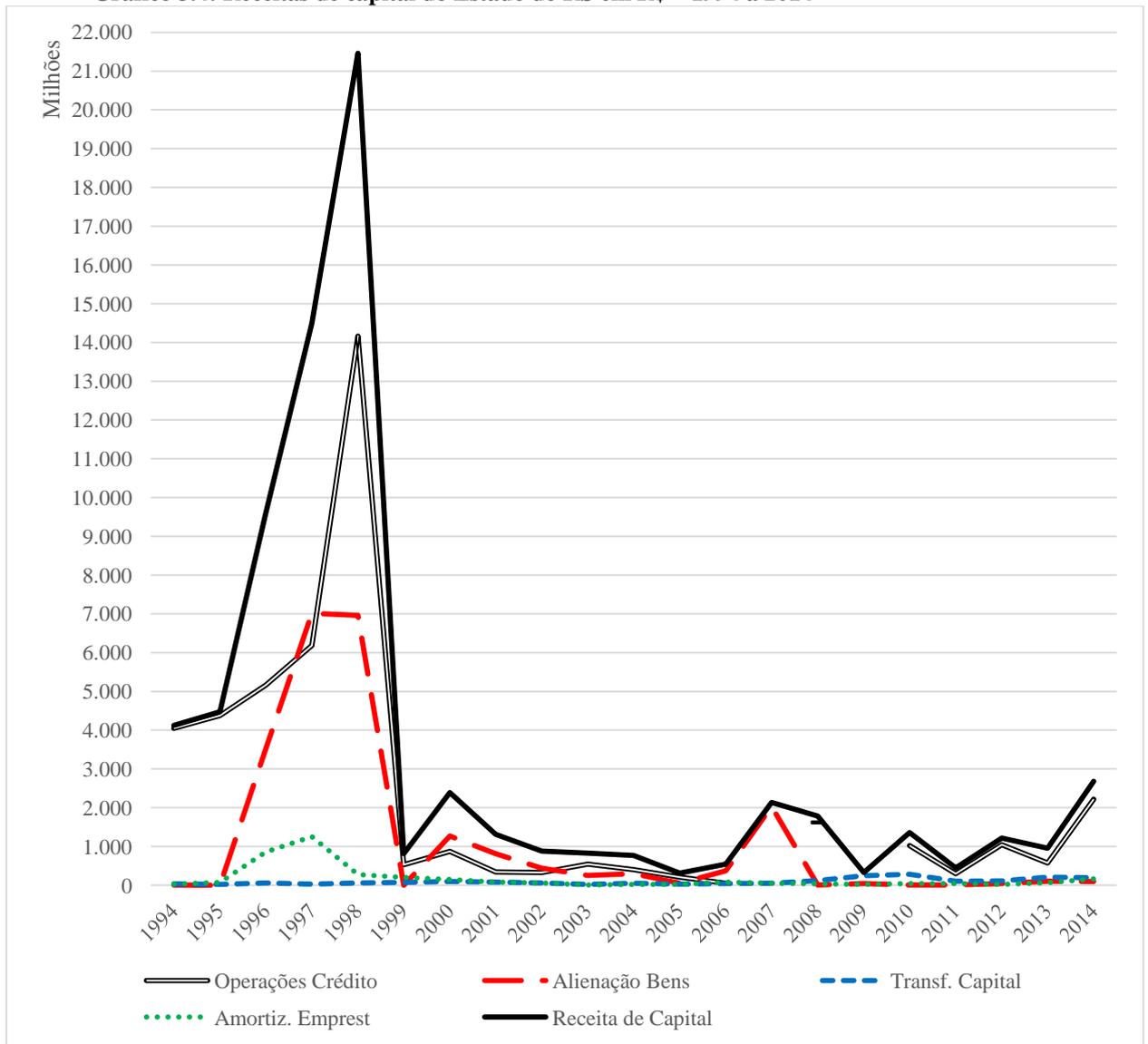
E a participação do Estado nas receitas da União oscilaram de 1994 a 2014, segundo os números da Tabela A3.4 no Apêndice A. Essas receitas caíram de uma média anual de R\$ 1,93 bilhões no mandato de Britto, para R\$ 1,62 bilhões no de Dutra e para R\$ 1,57 bilhões no de Rigotto. Na gestão de Crusius, subiu para uma média de R\$ 1,82 bilhões por exercício e, na de Genro, teve uma leve queda, ficando numa média de R\$ 1,80 bilhões por ano. Da participação do RS nas receitas da União, o FPE cresceu cerca de 4,4% ao ano de 1994 a 2014, aumentando de uma média anual de R\$ 861 milhões para R\$ 889 milhões, R\$ 943 milhões, R\$ 1,20 bilhões e R\$ 1,36 bilhões respectivamente nos governos Britto, Dutra, Rigotto, Crusius e Genro. 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\$ 1,07 bilhão para R\$ 721 milhões, R\$ 504 milhões, R\$ 484 milhões e R\$ 391 milhões respectivamente em cada uma das administrações acima. A queda dos repasses do IPI-Exportações a partir de 2009 reflete a política de desonerações tributárias do Governo Federal, iniciada com a crise internacional e intensificada a partir de 2012. 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 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.

Em terceiro lugar de importância, o grupo ORC significou em média 4,3% das receitas correntes no período, partindo de R\$ 716 milhões em 1994 para R\$ 1,5 bilhões em 2014, um acréscimo real médio de 11,2% ao ano. Entre outros, fazem parte desse grupo as receitas da Dívida Ativa, a ARP e Multas e Juros de Mora (MJM), como pode ser visto na Tabela A3.5 no Apêndice A. Enquanto o título MJM representou 41,8% do grupo ORC, ARP e Dívida Ativa ficaram com 23,7% e 18,0% respectivamente. De 1994 a 2014, o crescimento médio anual das receitas com MJM foi de 4,3% e das receitas com a Dívida Ativa de 10,7%. No período, aproximadamente 94,7% das receitas da Dívida Ativa e 56,3% das receitas com MJM corresponderam a operações com ICMS.

O Gráfico 3.4 e a Tabela A3.6 no Apêndice A indicam que, de 1995 a 1998, houve um crescimento expressivo das receitas de capital do Estado do RS. Nesse período, ocorreram as privatizações das empresas estatais de energia elétrica e de telecomunicações. Assim, as

receitas com alienações de bens alcançaram R\$ 3,52 bilhões em 1996, R\$ 7,02 bilhões em 1997 e R\$ 6,96 bilhões em 1998. Em 2000, as receitas de alienação de bens foram de R\$ 1,27 bilhões, sobretudo pela venda da carteira imobiliária da extinta Caixa Econômica do Estado do RS (CEE) e pelo recebimento de títulos de crédito da União, ao passo que em 2007 elas alcançaram R\$ 2,03 bilhões, principalmente pela comercialização de ações preferenciais do Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul).

Gráfico 3.4: Receitas de capital do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014



Fonte: Elaboração própria com dados da SEFAZ-RS (2015).

As operações de crédito apresentaram valores significativos de R\$ 4,37 bilhões em 1995, R\$ 5,16 bilhões em 1996, R\$ 6,19 bilhões em 1997 e R\$ 14,17 bilhões em 1998. Conforme os BGEs (RIO GRANDE DO SUL, 1995a-1997a), foram usados 96,3% em 1995, 71,3% em 1996 e 82,1% em 1997 das receitas de operações de crédito apenas para a rolagem

dos títulos da dívida pública estadual. Em 1998, segundo o BGE (RIO GRANDE DO SUL, 1998a), 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, na próxima subseção serão analisadas as despesas orçamentárias do Estado do RS de 1994 a 2014.

3.2.3 Despesas orçamentárias do Estado do RS de 1995 a 2014

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:

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

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

(+) *Pessoal e Encargos Sociais + Juros e Encargos da Dívida + ODC*
 (+) *Investimentos + Inversões Financeiras + Amortização da Dívida*
 (=) ***Despesa Total***

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

(+) *Pessoal e Encargos Sociais Orçamentárias*
 (+) *Pessoal e Encargos Sociais Intraorçamentárias (Modalidade 91)*
 (=) *Pessoal e Encargos Sociais*
 (+) *Juros e Encargos da Dívida*
 (+) *ODC Orçamentárias*
 (+) *ODC Intraorçamentárias (Modalidade 91)*
 (=) *ODC*
 (=) ***Despesas Correntes***

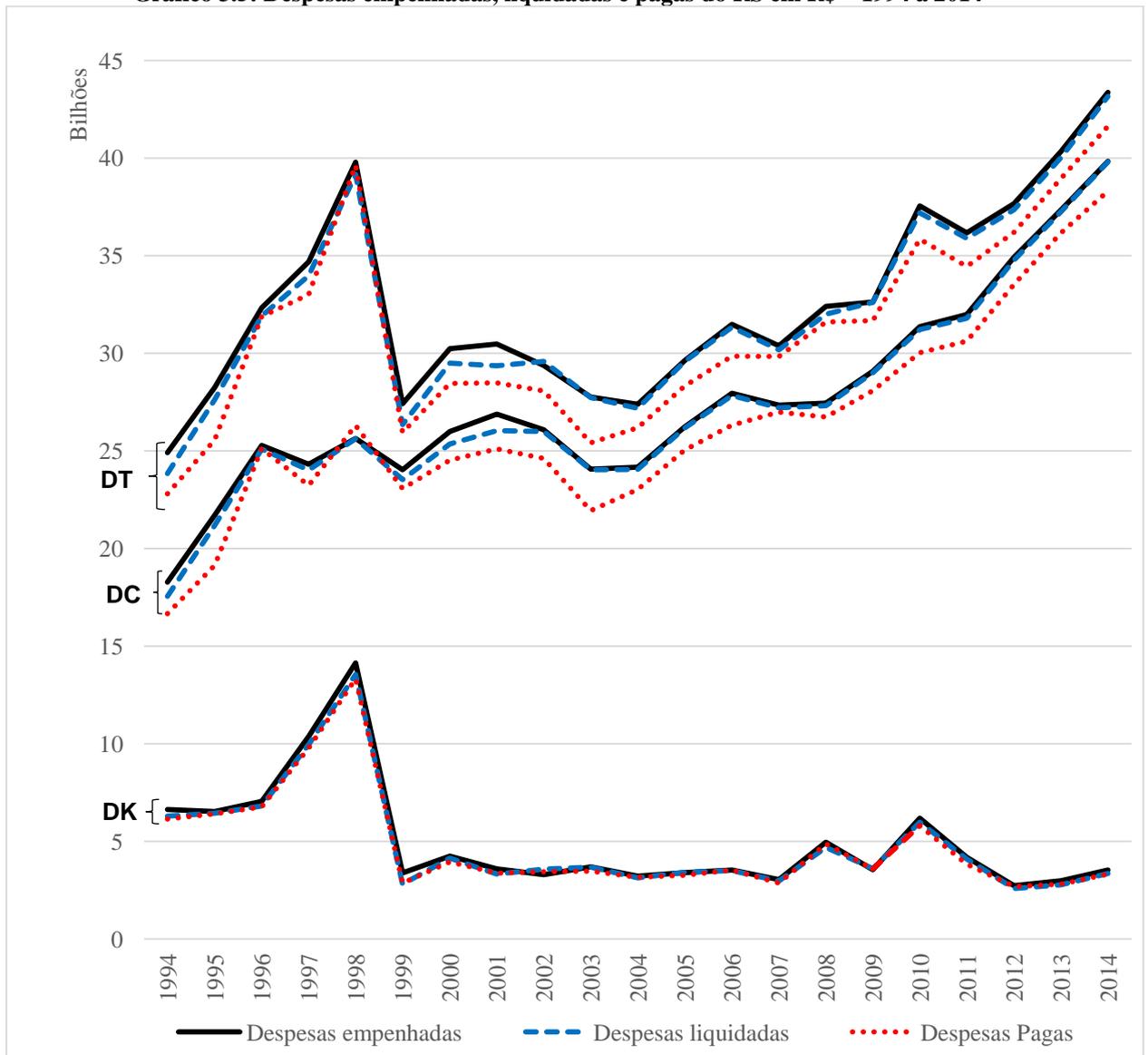
Para evitar a duplicidade de parte dos gastos, serão excluídas as despesas intraorçamentárias dos grupos *Pessoal e Encargos Sociais* e *ODC*. Desta forma, a relação acima passa a ter a seguinte composição:

(+) *Pessoal e Encargos Sociais*
 (+) *Juros e Encargos da Dívida*
 (+) *ODC*
 (=) ***Despesas Correntes***

Os dispêndios de capital não têm despesas intraorçamentárias.

As despesas totais empenhadas do Estado subiram de R\$ 24,9 bilhões em 1994 para R\$ 43,4 bilhões em 2014, um crescimento médio anual de 3,4%, conforme mostra o Gráfico 3.5 e a Tabela A3.7 no Apêndice A. No mesmo período, as despesas totais liquidadas e as despesas totais pagas passaram de R\$ 23,8 bilhões e R\$ 22,8 bilhões para R\$ 43,2 bilhões e R\$ 41,6 bilhões respectivamente. As liquidadas cresceram em média 3,6% ao ano e as pagas, 3,8% ao ano.

Gráfico 3.5: Despesas empenhadas, liquidadas e pagas do RS em R\$ – 1994 a 2014



Fonte: Elaboração própria com dados da SEFAZ-RS (2015).

No Gráfico 3.5 e na Tabela A3.7, para cada ano, as despesas liquidadas representam a soma de todas as despesas liquidadas naquele exercício, o que inclui parte das despesas empenhadas naquele exercício e os restos a pagar não processados liquidados naquele exercício. Isso também se estende para as despesas pagas. Para cada ano, consideram-se parte das despesas liquidadas naquele exercício e os restos a pagar pagos naquele exercício, sejam eles processados ou não processados. De 1994 a 2014, em média, as despesas liquidadas corresponderam a 98,7% e as despesas pagas a 95,4% das despesas empenhadas.

Tabela 3.1: 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%
Média no período		12,18%	10,25%	1,93%	0,44%

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.

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.

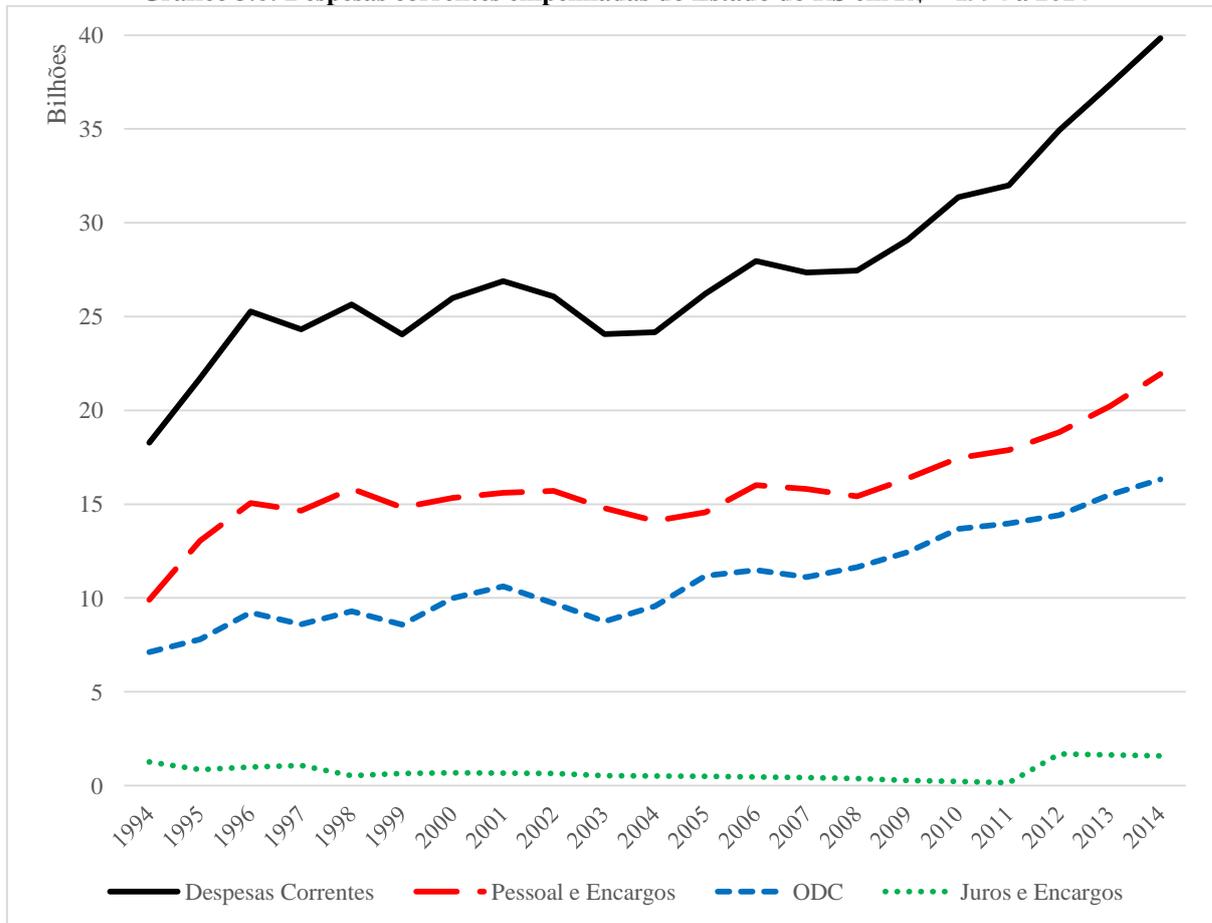
Conforme os dados da Tabela 3.1, as despesas totais empenhadas representaram em média 12,18% do PIB gaúcho de 1994 a 2014, sendo 10,25% e 1,93% as respectivas participações médias das despesas correntes e das de capital. No governo Britto, houve um crescimento dos gastos públicos em relação ao PIB, provocado 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.

Na administração Dutra, as despesas totais caíram para uma média de 12,11%, as correntes subiram para 10,62% e as de capital decresceram para 1,49%. No mandato de Rigotto, todas as médias de despesas caíram, com as totais ficando em 11,87% ao ano, as correntes em 10,45% e as de capital em 1,42%. Na gestão Crusius, as médias anuais das despesas totais e das correntes oscilaram negativamente para 11,26% e 9,83%, respectivamente, e das despesas de capital positivamente para 1,49%. Na administração Genro, as médias anuais das despesas totais e das correntes elevaram-se para 12,11% e 11,07%, respectivamente, e as despesas de capital caíram para 1,04%.

A ampliação das despesas correntes empenhadas de R\$ 18,3 bilhões em 1994 para R\$ 39,8 bilhões em 2014 representou um acréscimo de 4,2% ao ano no período, conforme dados do Gráfico 3.6 e da Tabela A3.8 no Apêndice A. Enquanto o governo Britto teve o maior crescimento das despesas correntes, com uma média de 9,2% ao ano, o de Dutra foi o menor, com um índice de 0,6% ao ano. Nas administrações Rigotto, Crusius e Genro a taxa média das despesas correntes voltou a aumentar, variando respectivamente de 2,0% para 3% e 6,2% 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.

As despesas empenhadas do grupo Pessoal e Encargos Sociais, sem as despesas intraorçamentárias, subiram de R\$ 9,9 bilhões em 1994 para 21,9 bilhões 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. Ao passo que a gestão Britto apresentou o maior acréscimo das despesas com Pessoal e Encargos Sociais, com uma média de 13,1% ao ano, a de Dutra e a de Rigotto foram os menores, com índices respectivos de -0,1% e 0,7% ao ano. Sob o comando de Crusius e Genro a taxa média do grupo Pessoal e Encargos Sociais subiu respectivamente para 2,3% e 5,9% ao ano. De acordo com o BGE (RIO GRANDE DO SUL, 2009a, p. 29), esse incremento significativo a partir de 2009 foi resultado da implantação do RPPS/RS, estabelecido pela Lei Estadual nº. 12.909/2008 (RIO GRANDE DO SUL, 2008c), e da incorporação no orçamento desse das despesas com servidores inativos do Poder Executivo. Pela Lei, o IPE-RS 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.

Gráfico 3.6: Despesas correntes empenhadas do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014

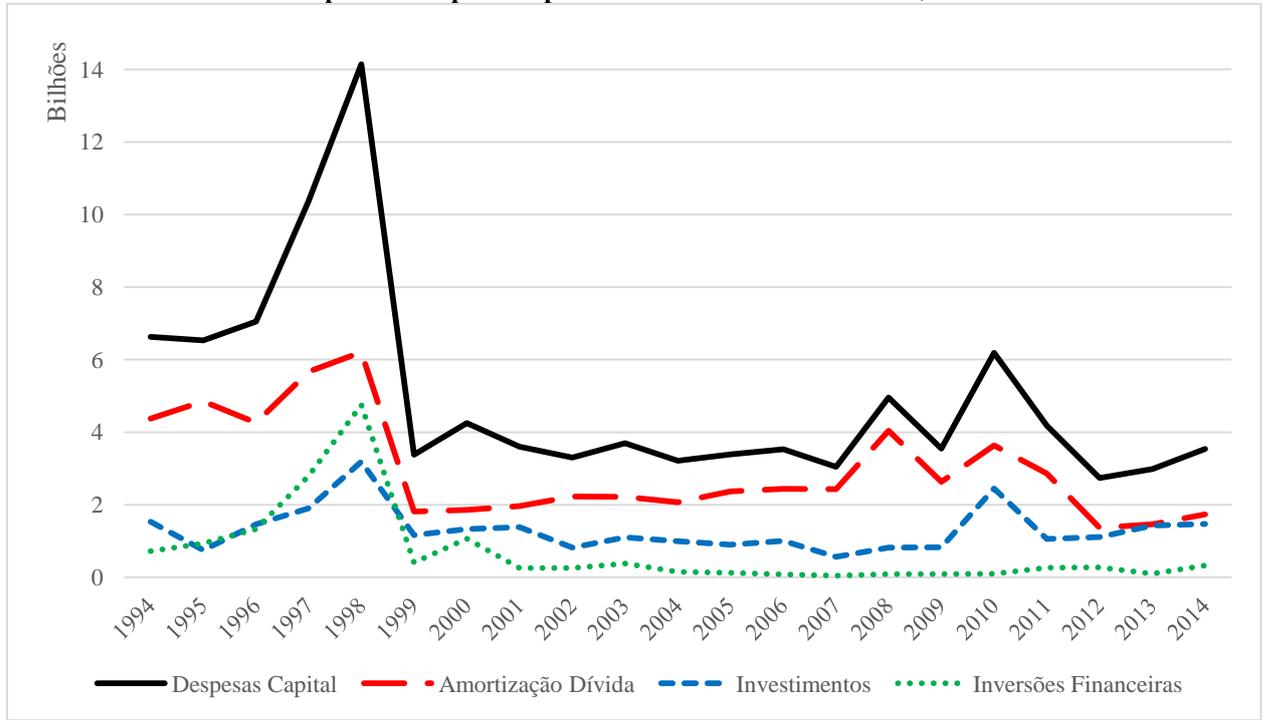
Fonte: Elaboração própria com dados da SEFAZ-RS (2015).

Como foi explicado anteriormente, a contabilização do RPPS de 2009 a 2011 foi excluída do grupo ODC 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 (RIO GRANDE DO SUL, 2014a). 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 desta em 1998. A partir de 2012, como destacado acima, com a incorporação da parte dos serviços correspondentes aos juros da dívida do Estado 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\$ 1,7 bilhão em 2012. Essa elevação foi compensada pela grande queda dos dispêndios com Amortizações da Dívida.

Gráfico 3.7: Despesas de capital empenhadas do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014



Fonte: Elaboração própria com dados da SEFAZ-RS (2015).

A queda das despesas de capital empenhadas de R\$ 6,6 bilhões em 1994 para R\$ 3,5 bilhões em 2014 foi acompanhada de três períodos distintos, de acordo com as informações do Gráfico 3.7 e da Tabela A3.9 no Apêndice A. 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. 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.

As despesas empenhadas com Amortização da Dívida aumentavam cerca de 10,3% ao ano na administração Britto, quando houve a renegociação da dívida do Estado com a União. Naqueles quatro anos, o RS empenhou em valores atuais cerca de R\$ 21,0 bilhões com amortizações de dívidas. Boa parte desses valores tiveram como fonte operações de crédito, como foi exposto anteriormente. Os gastos com Amortização da Dívida despencaram para uma média -12,3% por ano no governo Dutra, como efeito da renegociação em 1998,

criaram 2,6% por ano sob Rigotto, saltaram 17,3% por ano sob Crusius, devido ao ingresso dos recursos do Bird, e caíram para um índice de -11,9% por ano sob Genro, por causa da mudança metodológica, que separou a partir de 2012 os juros das amortizações do contrato da dívida do RS com a União. 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\$ 4,0 bilhões em 2008 e R\$ 3,6 bilhões 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\$ 9,8 bilhões. Nesse período, ocorreu o processo de privatizações da Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT) e de parte da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE). Segundo o BGE (RIO GRANDE DO SUL, 1996a, 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 (RIO GRANDE DO SUL, 1998a, 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\$ 2,3 bilhões, sendo R\$ 1,3 bilhão para aquisição e R\$ 296 milhões para cobertura do déficit da CEE e R\$ 704 milhões para aumento do capital do Banrisul. 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\$ 1,1 bilhão. 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.

Na próxima subseção, serão examinados os investimentos públicos do RS de 1994 a 2014.

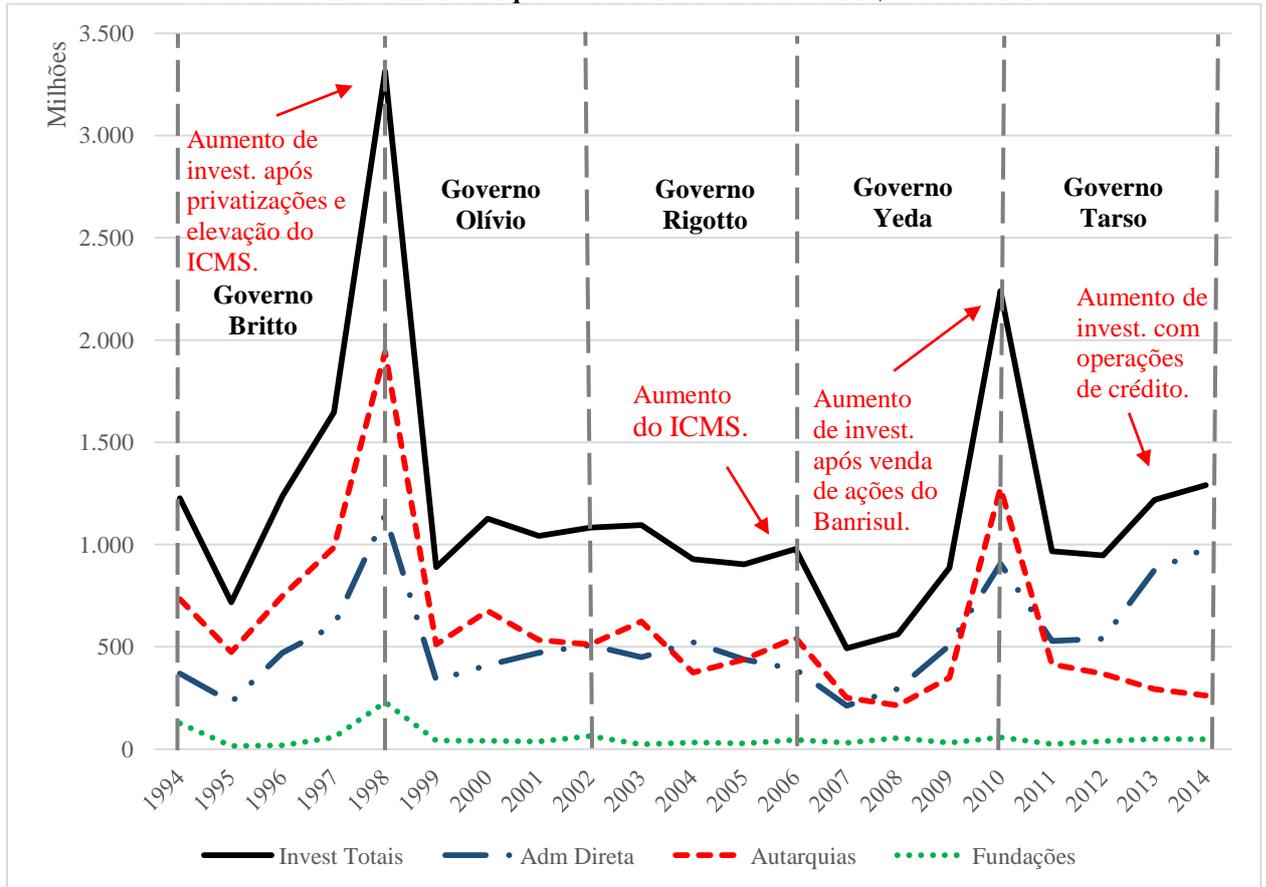
3.2.4 Investimentos públicos do Estado do RS de 1995 a 2014

O objetivo desta subseção é analisar se os investimentos públicos do Estado do RS serviram de instrumento de política fiscal anticíclica de 1994 a 2015, de acordo com Keynes e a TPK. 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 e 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 foi de R\$ 1,18 bilhão de 1995 a 2014, segundo os dados do Gráfico 3.8 e da Tabela A3.10 no Apêndice A. 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 administrações dos governadores do período em questão. O maior montante de investimentos liquidados da série analisada ocorreu no governo Britto, com uma média anual de R\$ 1,73 bilhão, chegando ao nível de 17,6% das despesas de capital liquidadas e 4,9% das despesas totais liquidadas. Esse índice foi influenciado sobretudo pelo valor recorde de R\$ 3,31 bilhões em 1998.

Nas gestões seguintes, apesar de em valores absolutos os investimentos oscilarem, eles ganharam espaço nas despesas de capital, mas perderam participação nas despesas totais. Na administração Dutra, a média de investimentos caiu para R\$ 1,04 bilhão por ano, representando 30,1% dos gastos de capital e 3,6% dos totais. Sob Rigotto, eles diminuíram ainda mais, para 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 mandato de Crusius, os investimentos subiram para R\$ 1,05 bilhão por ano, constituindo 22,6% dos dispêndios de capital e 3,0% dos totais. E no governo Genro eles tiveram mais uma elevação, atingindo R\$ 1,11 bilhão por ano, o segundo maior volume absoluto avaliado, compondo 35,7% dos gastos de capital e 2,8% dos gastos totais, a menor participação da série analisada. Cabe destacar que, na administração Crusius, do total investido, 53,6% foi no último ano de gestão, o que influenciou a média dos quatro anos.

Gráfico 3.8: Investimentos liquidados do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014



Fonte: Elaboração própria com dados da SEFAZ-RS (2015).

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 referida gestão, cerca de 45% tiveram como fonte o chamado Fundo de Reforma do Estado (FRE)⁹. Com a ajuda desse fundo, esse quadriênio teve em média 83,3% dos valores investidos financiados com recursos próprios do Estado, como mostra o Gráfico B3.1 no Apêndice B. Além disso, como foi destacado acima, durante todo o exercício de 1998, o Estado contou com o aumento linear de um ponto percentual das

⁹ A Lei Estadual N° 10.607/1995 (RIO GRANDE DO SUL, 1995e), 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 e 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 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 reduzir a dívida mobiliária e para formar o Fundo de Promoção da Cidadania.

alíquotas do ICMS. De 1995 a 1998, do restante dos investimentos, 8,8% teve como fonte recursos de origem Federal¹⁰, 5,4% os convênios¹¹ e 2,5% as operações de crédito.

Na administração Dutra, 63,7% dos investimentos tiveram como fonte os recursos do Tesouro do Estado, 17,1% as operações de crédito, 13,1% os recursos de origem federal e 6,2% os convênios. No governo Rigotto, 59,9% foram bancados por recursos do Estado, 26,0% por operações de crédito, 9,5% por recursos federais e 4,6% por convênios. Como foi citado anteriormente, de abril de 2005 a dezembro de 2006, sob 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.

Na gestão Crusius, 82,3% da fonte dessas despesas vieram dos cofres do próprio Estado, 10,8% de recursos federais, 6,6% de convênios e um percentual inexpressivo de 0,3% de operações de crédito. É importante destacar que os investimentos consideráveis no último ano de mandato de Crusius, na ordem de R\$ 2,24 bilhões, apenas foram atingidos com o uso de recursos extraordinários decorrentes da venda de ações preferenciais do Banrisul¹². Cerca de 40% dos investimentos de 2010 tiveram como fonte essas receitas extraordinárias.

Na administração Genro, 54,6% dos investimentos foram financiados por recursos do Estado, 28,0% por operações de crédito, 10,8% por recursos federais e 6,6% por convênios. Ressalta-se que, durante o governo Genro, houve dois movimentos distintos nas fontes dos investimentos. A participação dos recursos próprios do Tesouro do Estado despencou de 70,4% em 2011 para 44,8% em 2014 e das operações de crédito saltou de 14,3% em 2011 para 36,8% em 2014. Nesse quadriênio, sem recursos extraordinários, os investimentos só aumentaram porque tiveram um aporte de R\$ 1,29 bilhão de operações de crédito. Desse montante, R\$ 1,17 bilhão foram de operações internas (Proinveste e Proredes do BNDES) e R\$ 154 milhões de operações externas (Proredes do BID).

¹⁰ 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-Combustíveis, repasses das cotas-partes do CFRH, CFRM e FEP e transferências do SUS e do PNDE.

¹¹ 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.

¹² A Lei Estadual nº. 12.763/2007 (RIO GRANDE DO SUL, 2007c) – 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. 12.764/2007 (RIO GRANDE DO SUL, 2007d), 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. 13.328/2009 (RIO GRANDE DO SUL, 2009d), 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.

De 1994 a 2003, as autarquias estaduais – praticamente apenas o Departamento Autônomo de Estradas e Rodagens (DAER)¹³ – concentravam a maior fatia dos investimentos públicos estaduais, conforme dados da Tabela A3.11 no Apêndice A. Enquanto em 2004, 2008 e 2009, os órgãos que compõem a administração direta (secretarias de Estado) tiveram o maior volume de investimentos, em 2006, 2007 e 2010, as autarquias foram responsáveis pela maior parte dos investimentos. A partir desse período, os órgãos da administração direta passaram a concentrar os investimentos, saltando de 55% do total em 2011 para a 76% do total em 2014. De 1994 a 2014, as fundações públicas ficaram em média com apenas 4,3% dos investimentos públicos do RS.

Os investimentos públicos podem ser observados de acordo com a classificação funcional da despesa, detalhando as áreas governamentais que os administradores priorizaram executar. Até 1999, existiam 16 funções distintas e, a partir de 2000, com a Portaria do Ministério do Planejamento nº. 42/1999 (BRASIL, 1999), subiram para 28. Para padronizar os dados, foi necessário desdobrar algumas funções de 1994 a 1999, como “Educação e Cultura”, “Saúde e Saneamento” e “Assistência e Previdência”. Cada uma dessas três funções foi decomposta em duas. Isso só foi possível porque os detalhamentos dos dados continham informações sobre subfunções. Entre as 28 funções, destacam-se: Agricultura, Assistência Social, Ciência e Tecnologia, Cultura, Educação, Energia, Gestão Ambiental, Habitação, Indústria, Organização Agrária, Saneamento, Saúde, Segurança Pública, Transporte, Urbanismo e outras. Como seria impraticável visualizar todas as funções, no Gráfico 2.9, são apresentados os investimentos das seis com maior volume de recursos de 1994 a 2014: Transporte, Educação, Segurança Pública, Saúde, Agricultura e Indústria. Os dados completos estão disponíveis nas Tabelas A3.12 e A3.13 no Apêndice A.

Os investimentos em Transporte foram os mais significativos em todos os governos analisados no período, mas a sua participação nas despesas decresceu. Na administração Britto, as obras de Transporte receberam R\$ 4,37 bilhões nos quatro anos de mandato, alcançando 63,2% dos investimentos totais; sob Dutra, R\$ 2,22 bilhões, 53,6% dos investimentos totais; sob Rigotto, R\$ 2,02 bilhões, 51,7% dos investimentos totais; sob Crusius, R\$ 2,11 bilhões, 50,5% dos investimentos totais; e sob Tarso, R\$ 1,32 bilhão, 29,9% dos investimentos totais.

¹³ De 1994 a 2014, apenas o DAER concentrou em média 98% dos investimentos liquidados das autarquias. No mesmo período, os outros 2% foram distribuídos entre as demais autarquias, como a Superintendência de Portos e Hidrovias, Superintendência do Porto de Rio Grande, Departamento Estadual de Trânsito, Instituto de Previdência do Estado, Instituto Rio-grandense do Arroz, Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados e Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção dos Investimentos.

Considerando outras funções relacionadas à infraestrutura ou aos setores produtivos, enquanto a gestão Britto investiu na Indústria R\$ 417 milhões, 6,0% do total, e na Agricultura R\$ 118 milhões, 1,7% do total, o governo Dutra inverteu a ordem dos dois primeiros, com R\$ 115 milhões para Agricultura, 2,8% do total, e R\$ 94 milhões para Indústria, 2,3% do total. Os piores desempenhos de Britto foram nas áreas de Ciência e Tecnologia, Comércio/ Serviços e Trabalho e de Olívio, nas áreas de Energia, Comércio/ Serviços e Urbanismo.

Ainda nas funções vinculadas à infraestrutura ou aos setores produtivos, nos governos Rigotto, Crusius e Genro, Agricultura recebeu respectivamente investimentos de R\$ 299 milhões, 7,7% do total; R\$ 201 milhões, 4,8% do total; e R\$ 323 milhões, 7,3% do total. Já Ciência e Tecnologia apareceu em seguida com investimentos de R\$ 22 milhões, 0,6% do total, sob Rigotto; R\$ 35 milhões, 0,8% do total, sob Crusius; e R\$ 107 milhões, 2,4% do total, sob Genro. Rigotto e Crusius apresentaram os menores investimentos em Indústria, Trabalho e Comércio/ Serviços e Genro, Energia, Trabalho e Comércio/ Serviços. Os investimentos na função Indústria na administração Britto foram mais de três vezes maiores do que a soma dos quatro sucessores. Já os investimentos em Ciência e Tecnologia no governo Genro representaram mais do que a soma dos quatro antecessores.

Nas funções associadas às políticas sociais, enquanto Britto, Dutra e Rigotto investiram mais em Educação com montantes respectivos de R\$ 681 milhões, 9,8% do total, R\$ 614 milhões, 14,8% do total, e R\$ 263 milhões, 6,7% do total, Crusius destinou R\$ 247 milhões, 5,9% do total e foi a terceira prioridade, e Genro, R\$ 563 milhões, 12,7% do total e foi a segunda prioridade. Os investimentos em Segurança Pública tiveram a primazia das políticas sociais da gestão Crusius, com R\$ 358 milhões liquidados, 8,6% do total. Sob Britto, Dutra e Rigotto ficaram em segundo lugar, com investimentos respectivos de R\$ 603 milhões, 8,7% do total, R\$ 236 milhões, 5,7% do total, e R\$ 199 milhões, 5,1% do total, e sob Genro, em terceiro, com investimentos de R\$ 518 milhões, 11,7% do total. Os investimentos em Saúde lideram as políticas sociais da administração Genro, com R\$ 602 milhões liquidados, 13,6% do total. Enquanto no governo Crusius, alcançou o segundo lugar, com investimentos de R\$ 250 milhões, 6,0% do total, nas gestões Britto, Dutra e Rigotto estiveram em terceiro lugar, com investimentos respectivos de R\$ 84 milhões, 1,2% do total, R\$ 95 milhões, 2,3% do total, e R\$ 107 milhões, 2,8% do total. Os investimentos em Saúde sob Genro foram maiores do que a soma dos quatro governadores anteriores.

Também dentro das políticas sociais, os investimentos da função Cultura estiveram entre os três piores resultados em todas as administrações avaliadas. Os demais investimentos com saldos mais baixos foram Saneamento nos governos Britto, Genro e Yeda; Gestão

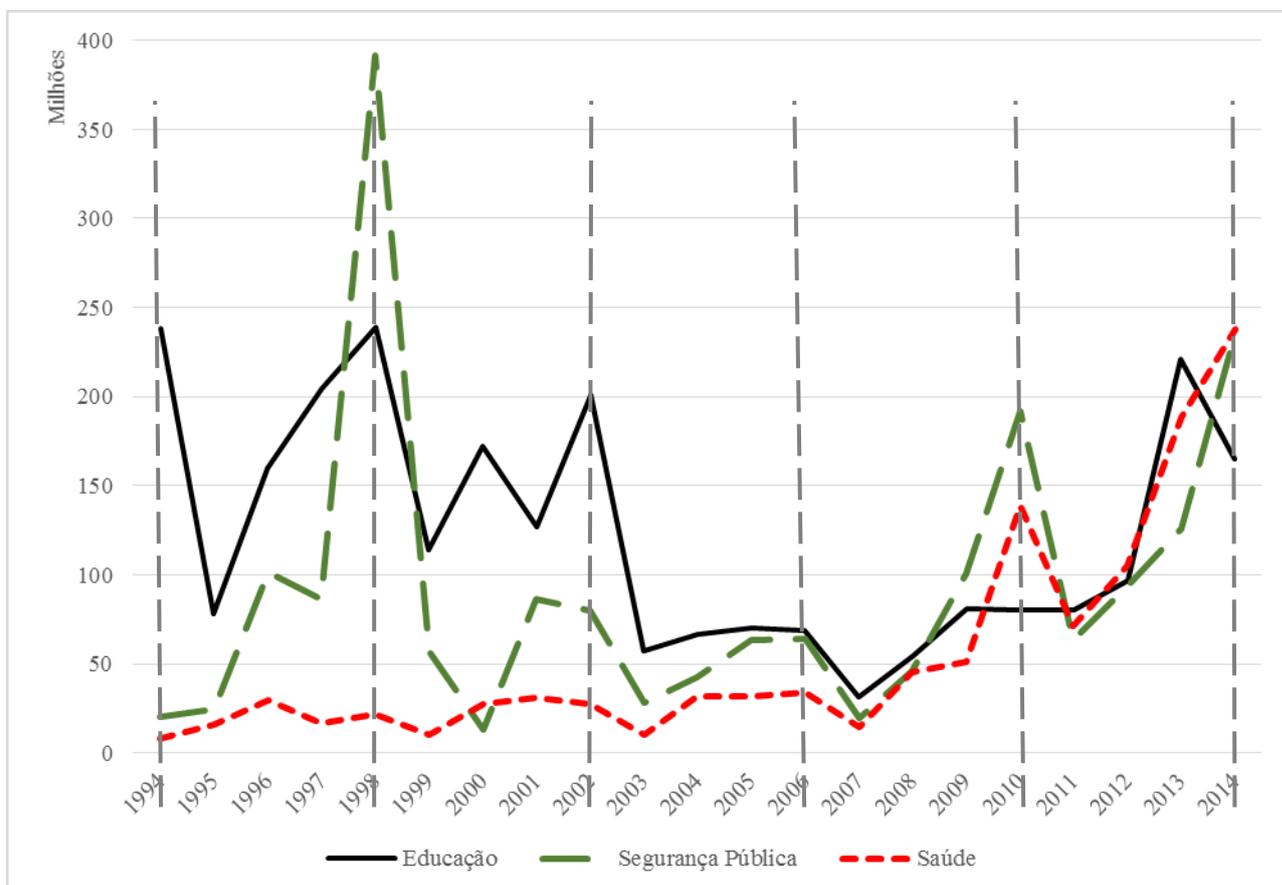
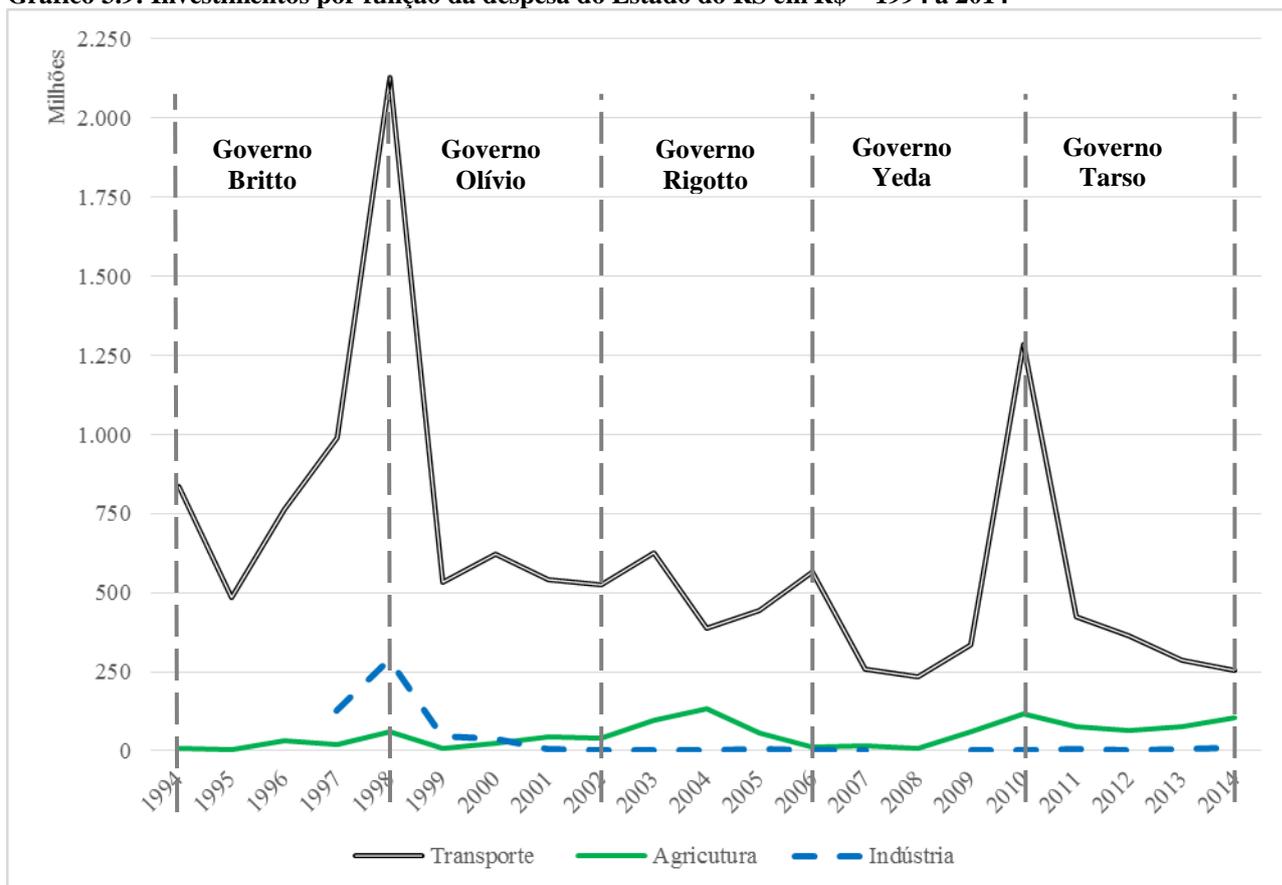
Ambiental, sob Dutra, Rigotto e Genro; e Assistência Social, sob Rigotto, Crusius e Genro. Na gestão Britto, os investimentos em Habitação completam o quadro dos menos expressivos.

Considerando os investimentos nas funções Agricultura, Ciência e Tecnologia, Comércio/Serviços, Energia, Indústria, Trabalho, Transporte e Urbanismo como políticas de melhoria da infraestrutura e/ou dos setores produtivos gaúchos, o melhor resultado foi do governo Britto, com R\$ 4,99 bilhões liquidados, concentrando neles 72,2% do total. Nas administrações Dutra, Rigotto, Crusius e Genro, esses investimentos somaram respectivamente R\$ 2,47 bilhões, 59,7% do total; R\$ 2,38 bilhões, 61,0% do total; R\$ 2,40 bilhões, 57,5% do total; e R\$ 1,83 bilhão, 41,4% do total.

Por sua vez, tratando os investimentos nas funções Assistência Social, Cultura, Educação, Habitação, Gestão Ambiental, Saneamento, Saúde e Segurança Pública como políticas sociais, o desempenho mais expressivo ocorreu sob a chefia de Genro, com R\$ 1,80 bilhão liquidados, representando 40,8% do total. Nos governos Britto, Dutra, Rigotto e Crusius, os investimentos nessas políticas sociais alcançaram respectivamente R\$ 1,46 bilhão, 21,2% do total; R\$ 1,19 bilhão, 28,7% do total; R\$ 654 milhões, 16,7% do total; e R\$ 1,02 bilhão, 24,3% do total.

Depois de analisar os investimentos públicos segundo a classificação funcional da despesa, procura-se verificar a compatibilidade do conceito estabelecido pela Portaria Interministerial nº. 163/2001 (BRASIL, 2001a) com o indicador de FBCF da contabilidade nacional. Para isso, os investimentos públicos foram desagregados nos níveis terceiro e quarto da classificação da despesa pública, ou seja, Modalidade de Aplicação e Elemento de Despesas. Essa comparação é fundamental para avaliar os impactos dos investimentos públicos na economia gaúcha. Além disso, apesar de a maioria serem comuns, há algumas variáveis conflitantes entre os dois indicadores. A Portaria Interministerial nº. 163/2001 (BRASIL, 2001a) apresenta a seguinte definição de investimento público: “As 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.”

Gráfico 3.9: Investimentos por função da despesa do Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014



Por sua vez, o Sistema de Contas Nacionais (SCN) do IBGE (2015, p. 2) – baseado no *System of National Accounts (SNA) 1993*¹⁴, o manual da Organização das Nações Unidas (ONU) para compilação das contas nacionais – considera FBCF:

[A] operação do que registra a ampliação da capacidade produtiva futura de uma economia por meio de investimentos correntes em ativos fixos, ou seja, bens produzidos factíveis de utilização repetida e contínua em outros processos produtivos por tempo superior a um ano sem, no entanto, serem efetivamente consumidos pelos mesmos.

O Quadro A3.1 no Anexo A apresenta a relação de ativos tangíveis e intangíveis que compõem o indicador de FBCF, que foi alterado pelo IBGE (2015). Os dados nacionais de 2014, bem como a série histórica, foram calculados com a nova metodologia, que segue o manual SNA 2008 da ONU.

Ao apresentarem estimativas para FBCF do setor público brasileiro nas três esferas de governo, destacando as diferenças entre as classificações de investimento da contabilidade pública e da contabilidade nacional, Santos *et. al.* (2012, p. 451) colocam: “Verifica-se que aproximadamente 91% dos investimentos [públicos] estão concentrados nos elementos típicos da FBCF”. Eles estão se referindo às despesas de investimentos aplicadas de forma direta pelo ente público em obras e instalações, equipamentos e material permanente e aquisição de imóveis ligados a uma obra.

Para o RS somente há dados sobre FBCF para os anos de 1998, 2003 e 2008, que correspondem aos períodos que a Fundação de Economia e Estatística (FEE) do Estado analisou para elaborar a Matriz de Insumo-Produto do Rio Grande do Sul (MIP-RS). As matrizes desses três anos foram calculadas com base em números do IBGE e da Sefaz/RS e utilizando a metodologia do SNA 1993.

De acordo com a MIP-RS 1998 (FEE, 2002), o indicador de FBCF alcançou 15,9% do PIB gaúcho de 1998. Os números da MIP-RS 2003 (FEE, 2007) e da MIP-RS 2008 (FEE, 2014) mostram respectivamente que o indicador de FBCF teve leve queda para 15,5% do PIB em 2003 e cresceu para 17,9% do PIB em 2008. Desagregando a FBCF de 1998 por valor dos produtos demandados, somente o item *Construção civil* respondeu por 65,7% do indicador. Depois, *Fabricação e manutenção de tratores, máquinas e equipamentos* compuseram 20,8% dos investimentos agregados do RS; *Automóveis, caminhões, ônibus e peças*, 5,8%; *Produtos*

¹⁴ United Nations, World Bank, International Monetary Fund, Commission of the European Communities, Organization for Economic Cooperation and Development, “System of National Accounts 1993”, New York, 1993.

do comércio, transporte e serviços, 3,4%; Material elétrico e eletrônico, 2,1%; Mobiliário e produtos de madeira, 1,2%; Produtos agropecuários, 0,2%; e os demais produtos da indústria, 0,9%.

A FBCF de 2003 do RS exibiu a seguinte composição por valor dos produtos demandados: *Construção civil* respondeu por 47,3% do total; *Fabricação e manutenção de tratores, máquinas e equipamentos*, 30,9%; *Automóveis, caminhões, ônibus e peças*, 7,7%; *Produtos do comércio, transporte e serviços*, 6,8%, *Material elétrico e eletrônico*, 3,0%, *Mobiliário e produtos de madeira*, 2,9%, *Produtos agropecuários*, 1,0% e demais produtos da indústria, 0,4%. Na FBCF de 2008, a *Construção civil* contribuiu com 34,5% do indicador total; a *Fabricação e manutenção de tratores, máquinas e equipamentos*, 30,7%, *Automóveis, caminhões, ônibus e peças*, 12,3%; *Produtos do comércio, transporte e serviços*, 7,5%; *Produtos agropecuários*, 6,4%; *Materiais elétricos e eletrônicos*, 6,3%; e *Mobiliário e produtos das indústrias diversas*, 2,3%.

Pelas informações anteriores, percebe-se que o peso da construção civil perdeu espaço entre os investimentos privados do RS de 1998 a 2008. Ao mesmo tempo, aumentou a participação dos setores de *Automóveis, caminhões, ônibus e peças*, de *Produtos do comércio, transporte e serviços*, de *Produtos agropecuários* e de *Material elétrico e eletrônico*.

Considerando o valor dos produtos demandados para a FBCF de 2008, 65,6% foi produzido no próprio Estado do RS e o restante, 34,4%, em outros estados e/ou no exterior, conforme dados da Tabela B3.1 no Anexo B. A quase totalidade dos investimentos de 2008 relacionados aos produtos da *Construção civil*, *Comércio, transporte e serviços* e *Agropecuários* teve como origem o RS, com índices respectivos de 99,0%, 100,0% e 99,8%. Por outro lado, 81,2% da demanda para investimentos dos produtos *Equipamentos de informática, aparelho e material elétrico e eletrônico*, 60,3% da de *Automóveis, caminhões, ônibus e peças*, 59,2% da de *Fabricação e manutenção de tratores, máquinas e equipamentos* e 58,5% da de *Mobiliário e produtos das indústrias diversas* foram produzidos em outros estados ou no exterior.

Os dados da MIP-RS 2008 mostram que os Equipamentos de informática, os Aparelhos/instrumentos médico-hospitalar e os Automóveis leves – incluídos na relação de bens mais comprados pelo setor público gaúcho para investimento – estão entre os mais produzidos fora do RS. Em 2008, da demanda para investimentos desses três bens, 90,8%, 73,4% e 69,1% simultaneamente vieram de outros estados ou do exterior. Assim, investimentos públicos ou privados nesses produtos geraram vazamentos consideráveis na economia estadual, pois boa parte da renda foi para outros estados ou para o exterior. Por

outro lado, investimentos na construção civil do RS – com 99,0% da demanda atendida pela produção doméstica estadual – tiveram um impacto maior na renda gaúcha, o que se estende também às obras públicas.

As MIPs-RS de 1998, 2003 e 2008 apresentaram também multiplicadores de impacto sobre as atividades econômicas, que medem o quanto a produção do Estado responde a uma variação na demanda. No caso da construção civil – o item mais relevante nos investimentos públicos do RS – R\$ 1 milhão de demanda a mais de produtos dessa atividade em cada período avaliado, elevaria a produção total do Estado em cerca de R\$ 1,27 milhão em 1998, R\$ 1,52 milhão em 2003 e R\$ 1,38 milhão em 2008. Para o ano de 2008, o aumento de R\$ 1 milhão da demanda em cada uma das demais atividades relevantes na FBCF do RS teriam os seguintes impactos: a indústria *Automobilística* ampliaria a produção total do Estado em aproximadamente R\$ 1,56 milhão; a de *Máquinas e Equipamentos*, em R\$ 1,49 milhão; a de *Móveis*, em R\$ 1,43 milhão; a de *Aparelhos/Instrumentos Médico-Hospitalares*, em R\$ 1,30 milhão; e a de *Equipamentos de Informática*, R\$ 1,21 milhão.

O indicador investimento público do estado do RS é decomposto nas seguintes classificações:

- a) *Obras e Instalações*¹⁵;
- b) *Equipamentos*¹⁶;
- c) *Transferências/Convênios*¹⁷;
- d) *Aquisição de Imóveis*;
- e) *Outros*.

O item *Obras e Instalações* executadas diretamente pelas secretarias ou autarquias do Estado concentrou a maior parte dos investimentos de 1994 a 2014. Houve, porém, queda significativa na participação deste item ao longo do período, conforme exhibe o Gráfico B3.2 no Apêndice B. No governo Britto, foram investidos a cada ano em média R\$ 1,44 bilhão em obras públicas, o que correspondia a cerca de 82% dos investimentos públicos totais. Na administração Dutra, o montante foi R\$ 789 milhões por ano (76% do total). Na gestão Rigotto, ele foi R\$ 649 milhões por ano (66% do total). No governo Crusius, o valor foi R\$

¹⁵ Apesar de ser considerada como despesa executada diretamente, praticamente todos os órgãos públicos contratam através de processo licitatório uma empresa privada para realizar a obra.

¹⁶ Entre os equipamentos permanentes que fazem parte dos investimentos, destacam-se veículos, tratores, embarcações, aeronaves, computadores e equipamentos de processamento de dados, *softwares* e desenvolvimento de *softwares*, mobiliário, armamentos, materiais de segurança e/ou proteção, eletrônicos, motores, equipamentos hospitalares, equipamentos para laboratórios e equipamentos escolares.

¹⁷ Fazem parte do item Transferências, os convênios com prefeituras, instituições multigovernamentais, como consórcios públicos, e instituições sem fim lucrativos, como cooperativas.

680 milhões por ano (64% do total). E, na administração Genro, o valor total atingiu R\$ 555 milhões por ano (52% do total).

O item *Equipamentos Permanentes* compôs 13%, 23%, 21%, 22% e 27% dos investimentos respectivamente nos governos Britto, Dutra, Rigotto, Crusius e Genro. O item *Transferências/Convênios* começou em 2003 na administração Rigotto, quando representou em média 11,4% dos investimentos. Na gestão Crusius ficou praticamente estável em 11,2% e no governo Genro cresceu para 18,4%.

Nos convênios, o Estado antecipa parcialmente ou totalmente a transferência do recurso antes do conveniente iniciar a execução da obra. Nesse caso, apesar de a despesa do convênio aparecer como liquidada e paga na execução do orçamento, a confirmação da execução da obra só ocorrerá após a aprovação da prestação de contas entregue pelo conveniente. Assim, para medir os impactos econômicos dos recursos transferidos a outros entes para investimentos, seriam necessárias informações adicionais, que fogem aos objetivos desse Ensaio. Por uma questão de simplificação, esses investimentos serão considerados como executados no mesmo ano da sua transferência.

As aquisições de imóveis não destinados a obras, mas consideradas investimentos, não alcançaram 1% em média de 1994 a 2014. E outros tipos de investimentos – como auxílio financeiro à pesquisa, sentenças judiciais, indenizações e restituições de receitas – chegaram a 2% em média no período.

Um exercício importante é utilizar os multiplicadores de impacto das MIPs-RS para medir os resultados dos investimentos em obras públicas na atividade econômica do Estado. Como o item *Transferência/Convênios* se refere quase que exclusivamente à construção, ele será somado ao item *Obras e Instalações*. Para o ano de 1998, os R\$ 2,88 bilhões investidos em obras teriam elevado a produção total do Estado em cerca de R\$ 3,67 bilhões. Os valores gastos em obras de R\$ 904 milhões em 2003 e de R\$ 395 milhões em 2008 teriam adicionado, respectivamente, R\$ 1,38 bilhão e R\$ 544 milhões à produção total do Estado.

Outra análise relevante sobre os investimentos públicos do Estado é a relação desses com o PIB gaúcho. De 1994 a 2014, conforme números da Tabela 3.1 e do Gráfico 3.10, eles representaram em média apenas 0,44% do PIB do Estado. Somente em 1998 esse indicador ultrapassou 1% do PIB, ao chegar à marca de 1,3%. Como naquele ano o PIB gaúcho caiu 0,9%, o aumento dos investimentos públicos pode ter ajudado a amenizar os efeitos daquela queda. Porém, o comportamento dos investimentos públicos nos demais anos de queda do PIB foi divergente.

Gráfico 3.10: Investimentos em relação ao PIB do RS em R\$ – 1994 a 2014



Fonte: Elaboração própria com dados da SEFAZ-RS (2015).

Em 1995, mesmo com a queda acentuada da economia gaúcha, -5,0%, a participação dos investimentos públicos no PIB caiu de 0,49% no ano anterior para 0,31%. Em 1996 e 2009, com variações respectivas de -0,2% e -0,4 da atividade econômica do RS, os investimentos públicos aumentaram para 0,5% e 0,3% do PIB, sinalizando uma tímida política anticíclica. Em 2005 e 2012, com quedas concomitantes de -2,8% e -1,5% da economia, os investimentos permaneceram estáveis em 0,38% e 0,3% do PIB. Em 2014, o PIB do RS ficou estagnado e os investimentos públicos tiveram leve alta para 0,38% do PIB.

Nos anos com crescimento do PIB gaúcho superior a 5%, os investimentos públicos também apresentaram variação irregular. Em 1994, a economia teve elevação de 5,2% e os

investimentos públicos constituíram 0,56% do PIB. Em 2007, a economia cresceu 6,5%, mas os investimentos públicos despencaram para o nível mais baixo analisado, 0,18% do PIB. Em 2011, com aumento de 5,1% da economia, os investimentos públicos caíram para 0,3% do PIB. Ao contrário, em 1997, 2010 e 2013, com crescimentos da economia, respectivos de 5,9%, 6,7% e 6,7%, os investimentos representaram políticas pró-cíclicas, com as taxas majoradas para 0,65%, 0,68% e 0,37% do PIB.

Dessa forma, pela análise da participação dos investimentos públicos no PIB gaúcho, percebe-se que não houve uma estratégia de política anticíclica nos anos de queda da atividade econômica. O que existiu foi aumento dos investimentos em relação ao PIB ou às despesas totais no último ano ou nos dois últimos anos de gestão dos governadores do período analisado, bem como esse acréscimo dependeu sobretudo de fontes de receitas “extraordinárias” (privatizações, aumento de impostos, venda de ações de empresas públicas ou operações de crédito).

Na próxima subseção, serão avaliados os resultados orçamentários do Estado de 1994 a 2014.

3.2.5 Resultados orçamentários do Estado do RS de 1995 a 2014

Depois de considerados os dados sobre a execução do orçamento do RS de 1994 a 2014, nesta subseção, 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:

$$\begin{aligned}
 \text{Resultado Corrente} &= \left(\begin{array}{c} \text{RC Orçamentárias} \\ + \text{RC Intraorçamentárias} \\ - \text{Deduções RC} \end{array} \right) - \left(\begin{array}{c} \text{DC Orçamentárias} \\ + \text{DC Intraorçamentárias} \end{array} \right) \\
 \text{Resultado Corrente} &= \left(\begin{array}{c} \text{Rec Tributária} + \text{Rec Contribuições} \\ + \text{Rec Pat} + \text{Rec Agro} + \text{Rec Ind} \\ \text{Rec Serv} + \text{Transf Correntes} + \text{ORC} \\ + \text{RC Intraorçamentárias} \\ - \text{Deduções RC} \end{array} \right) \\
 &\quad - \left(\begin{array}{c} \text{Pessoal e Encargos} \\ + \text{Juros e Encargos} \\ + \text{ODC} \\ + \text{DC Intraorçamentárias} \end{array} \right)
 \end{aligned}$$

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:

$$\begin{aligned}
 \text{Resultado de Capital} &= (\text{Receitas de Capital}) - (\text{Despesas de Capital}) \\
 \text{Resultado de Capital} &= \left(\begin{array}{c} \text{Operações Crédito} + \text{Alienação Bens} \\ + \text{Amortização Empréstimos} \\ + \text{Transf Capital} + \text{ORK} \end{array} \right) - \left(\begin{array}{c} \text{Investimentos} \\ + \text{Inversões Financeiras} \\ + \text{Amortização Dívida} \end{array} \right)
 \end{aligned}$$

Em relação às receitas de capital, são necessários alguns esclarecimentos. Como citado anteriormente, Keynes (1980) diz 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 RS – tem deficiências consideráveis nos investimentos públicos em pesquisa tecnológica, na infraestrutura – seja de portos, aeroportos, hidrovias, rodovias e ferrovias – 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:

**Resultado
Orçamentário**

$$= \left(\begin{array}{c} RC \text{ Orçamentárias} + RK \text{ Orçamentárias} \\ + RC \text{ Intraorçamentárias} \\ - \text{Deduções RC} \end{array} \right) - \left(\begin{array}{c} DC \text{ Orçamentárias} \\ + DK \text{ Orçamentárias} \\ + DC \text{ Intraorçamentárias} \end{array} \right)$$

**Resultado
Orçamentário** = (Resultado Corrente) + (Resultado de Capital)

Para o Brasil e o para RS, 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.

Aqui, são 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 RS teve superávit orçamentário em apenas quatro deles, conforme dados da Tabela 3.2 abaixo. Porém, esses resultados positivos de R\$ 1,64 bilhão em 1997 e de R\$ 4,40 bilhões 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 respectivamente devido ao forte corte de gastos e à entrada das receitas extraordinárias da venda de ações do Banrisul.

Tabela 3.2: Resultado orçamentário consolidado do Estado do RS - 1994 a 2014

Ano	Res. Orçamento Corrente	Res. Orçamento Capital	Resultado Orçamentário
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\$ 3,02 bilhões no quadriênio. O resultado orçamentário mudou de um déficit de R\$ 2,40 bilhões em 1995 para um superávit de R\$ 4,40 bilhões em 1998. Na administração Dutra houve déficit em todos os exercícios, com saldo acumulado de - R\$ 4,02 bilhões no período. Depois de o resultado atingir um déficit de - R\$ 1,95 bilhão em 1999, ele caiu para - R\$ 603 milhões em 2002.

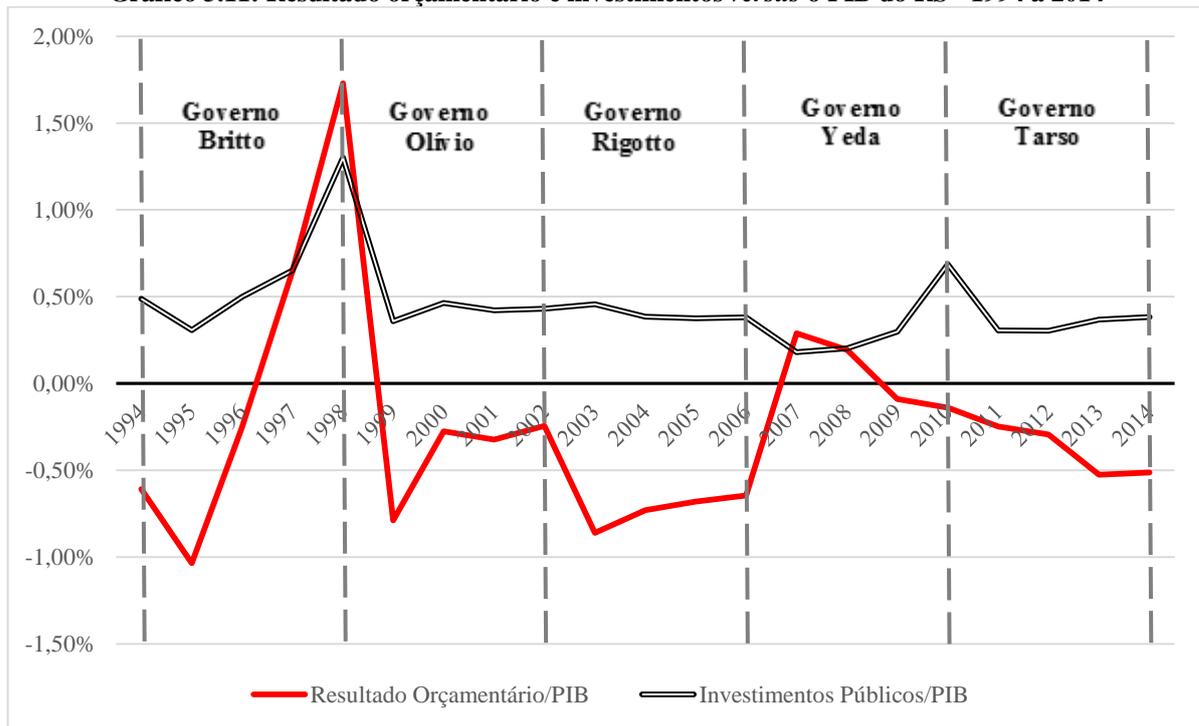
A gestão Germano Rigotto, mesmo com aumento de impostos nos dois últimos anos, acumulou o maior saldo deficitário do período analisado, com um resultado de - R\$ 7.127 milhões. O déficit caiu de - R\$ 2,06 bilhões em 2003 para - R\$ 1,66 bilhão em 2006. No governo Crusius, com as receitas extraordinárias da venda de ações do Banrisul, 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 mandato de Genro apresentou o segundo pior resultado no período analisado, com um saldo de - R\$ 5,18 bilhões. O déficit se deteriorou de R\$ 787 milhões em 2011 para R\$ 1,72 bilhão em 2014.

Em relação ao resultado do orçamento corrente¹⁸, houve déficit em 1995, 1996 e 1997 e 2014. Nos três primeiros anos da 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 Genro, 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 Crusius, de 2008 a 2010, e no primeiro de Genro, em 2011. Nesse período, as receitas correntes, sobretudo as tributárias, 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 subiram 30,5% ao ano. A gestão Crusius acumulou o maior déficit de capital no período estudado: - R\$ 12,13 bilhões de 2007 a 2010. Os valores expressivos de gastos com amortização da dívida, na ordem de R\$ 12,74 bilhões nesse quadriênio, bem acima da média das demais administrações após a renegociação de 1998, foram decisivos 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.

¹⁸ Para o cálculo do resultado do orçamento corrente, não foram incluídas as receitas de ARP.

Gráfico 3.11: Resultado orçamentário e investimentos *versus* o PIB do RS - 1994 a 2014

Fonte: Elaboração própria com dados da SEFAZ-RS (2015).

Ao ser comparado com o PIB gaúcho, contando com receitas extraordinárias, as administrações Britto e Crusius tiveram saldos orçamentários positivos de 0,27% e 0,06% respectivamente, como mostra o Gráfico 3.11. Britto teve o pior resultado da série em 1995 com um déficit de -1,03% do PIB e o melhor com um superávit de 1,73% do PIB em 1998. Crusius partiu de um superávit de 0,29% do PIB em 2007 para um déficit de -0,14% do PIB em 2010.

Os governos Dutra, Rigotto e Genro acumularam déficits de -0,41%, -0,73% e -0,40% do PIB, respectivamente, nos seus quatro anos de mandato. A administração Dutra saiu de um resultado negativo de -0,79% do PIB em 1999 para um de -0,24%, em 2002. O mandato de Rigotto, com o pior saldo acumulado de déficit, teve um resultado de -0,86% do PIB em 2003 e um de -0,65%, em 2006. O déficit da gestão Genro elevou-se de -0,25% do PIB, em 2011, para -0,51%, em 2014.

Depois de analisados os resultados orçamentário, corrente e de capital do Estado do RS, na próxima subseção será mostrado o *Índice Minskyano de Governo* para a administração pública gaúcha.

3.2.6 Índice Minskyano de Governo para a administração pública do RS

Procurando identificar se o RS utilizou os investimentos públicos como política anticíclica de 1995 a 2014, este trabalho propõe a instituição do *índice Minskyano de Governo* (*iMG*) para o setor público. Esse índice mede a relação da variação dos investimentos públicos (ΔIg) com a variação do resultado orçamentário (ΔRO) e tem a seguinte fórmula:

$$iMG = \left(\frac{\Delta Ig}{\Delta RO} \right) \text{ se } \Delta RO \neq 0,$$

onde,

$$\Delta Ig = Ig_2 - Ig_1 \text{ e } \Delta RO = RO_2 - RO_1.$$

Se o $\Delta RO = 0$, ou seja, $RO_2 - RO_1 = 0$, a fórmula acima não se aplica e qualquer ΔIg positiva ou negativa levaria *iMG* a mais infinito ou menos infinito.

Como não há informações periódicas para investimentos privados para o estado do Rio Grande do Sul, supõe-se que toda a variação do resultado orçamentário é compensada pela variação apenas dos investimentos públicos, diferente da proposta original de Minsky (1986) que incluía os investimentos totais da economia.

A variação dos investimentos públicos sobre a variação do resultado orçamentário ($\Delta Ig/\Delta RO$) pode ser negativa ou positiva, dependendo do movimento do PIB. Por uma questão de simplificação, supõe-se o cenário econômico de recessão ou estagnação do PIB, o que justificaria políticas anticíclicas de investimentos públicos.

Pela perspectiva do *Big Government* de Minsky (1986), num cenário de estagnação ou queda do PIB, o aumento do déficit orçamentário pode ser necessário para garantir um volume maior de investimentos públicos para compensar a queda dos investimentos privados. Considerando apenas as variáveis resultado orçamentário e investimento governamental, se $(-RO_2) > (-RO_1)$, onde $-RO$ = déficit orçamentário, e $(Ig_2) > (Ig_1)$, então $(-RO_2) - (-RO_1) = -RO_2 + RO_1 = -\Delta RO$ e $(+Ig_2) - (+Ig_1) = +\Delta Ig$.

Assim, numa situação de aumento do déficit público para compensar aumento de investimentos públicos, *iMG* será positivo somente se a relação ($\Delta Ig/\Delta RO$) for negativa, $iMG = -(\Delta Ig/\Delta RO) = -(+\Delta Ig/-\Delta RO) = -(-\Delta Ig/\Delta RO) = (\Delta Ig/\Delta RO) = iMG$.

$$iMG = -\left(\frac{\Delta Ig}{\Delta RO} \right)$$

Se a variação dos investimentos governamentais for igual ou superar em módulo a variação do déficit do orçamento público, verificar-se-á a atuação de um *Big Minskyan Governmen* (*BMG*) e o Índice assumirá um valor igual ou maior do que um.

$$iMG \geq 1 \rightarrow \text{Big Minskyan Government.}$$

Se a variação dos investimentos públicos for menor em módulo do que a variação do déficit público, constatar-se-á a existência de um *Small Minskyan Government (SMG)* e o índice terá um valor maior do que zero e menor do que um.

$$0 < iMG < 1 \rightarrow \textit{Small Minskyan Government}.$$

Nos demais casos, como por exemplo, se não ocorrem investimentos públicos ou haja superávit do orçamento público numa conjuntura de recessão ou estagnação, o índice terá respectivamente um valor igual a zero ou menor do que zero, não havendo, portanto, a atuação de um *Big* ou *Small Government* no sentido Minskyano. Nesse caso, pode-se classificar como um caso de *No Minskyan Government (NoMG)*.

$$iMG \leq 0 \rightarrow \textit{No Minskyan Government}.$$

Depois de explicado o índice, são apresentados os valores do *iMG* desse período para o RS.

Tabela 3.3: Índice Minskyano de Governo do Estado do RS – 1995 a 2014

Ano	Comportamento do PIB	<i>iMG</i> Esperado	<i>iMG</i> Calculado	Tipo de Governo
1995	Queda	$iMG > 0$	-0,34	<i>NGM</i>
1996	Queda	$iMG > 0$	-0,29	<i>NGM</i>
2001	Desaceleração	$iMG > 0$	-0,60	<i>NGM</i>
2002	Desaceleração	$iMG > 0$	-0,10	<i>NGM</i>
2003	Desaceleração	$iMG > 0$	0,02	<i>SGM</i>
2005	Queda	$iMG > 0$	0,23	<i>SGM</i>
2008	Desaceleração	$iMG > 0$	0,26	<i>SGM</i>
2009	Queda	$iMG > 0$	0,40	<i>SGM</i>
2011	Desaceleração	$iMG > 0$	-3,88	<i>NoGM</i>
2012	Queda	$iMG > 0$	-0,13	<i>NoGM</i>
2014	Estagnação	$iMG > 0$	-3,25	<i>NoGM</i>

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

O *iMG* para a administração pública do Estado do RS mostra que, dos 12 anos de taxa negativa, estagnada ou em desaceleração do PIB gaúcho de 1995 a 2014, em oito deles os investimentos governamentais não foram usados como política fiscal anticíclica, de acordo com os dados da Tabela 3.3 acima. Somente nos anos de 2003 e 2008, com as taxas do PIB desacelerando, e 2005 e 2009, com as taxas negativas do PIB, os investimentos foram usados como política anticíclica, mas de forma limitada. O *iMG* foi de 0,02 em 2003, 0,23 em 2005, 0,26 em 2008 e 0,40 em 2009, o que indica que nesses quatro períodos o Estado desenvolveu uma política de *Small Minskyan Government*.

Nos anos de 1995, 1996, 1998, 2001, 2002, 2011, 2012 e 2014, que também tiveram taxas negativas, zerada ou em desaceleração do PIB, a execução dos investimentos públicos não pode ser chamada de política keynesiana, que, pelo cálculo do *iMG*, classifica-se como *No Minskyan Government*.

Nos demais anos, com o PIB gaúcho crescendo a taxas maiores do que no ano anterior, o modelo anterior não se aplica. Porém, ao serem analisados os investimentos públicos do RS, percebe-se que em cinco anos a política fiscal foi anticíclica. Aqui, à medida que a economia crescia, o Estado diminuía o volume de investimentos públicos. Como argumentado anteriormente, isso não seria contraditório com a perspectiva do *Minskyan Government*, uma vez que, com a economia aquecida, os investimentos públicos poderiam competir com os privados e gerar inflação.

Depois de expostos os dados sobre o *iGM*, no próximo item, são apontadas as considerações finais.

3.3 Considerações finais

Este Ensaio destacou 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 ativa através da regulação do capitalismo e das políticas macroeconômicas. Dessas, para a TPK, as mais importantes são a política fiscal, a política monetária e a política cambial. Para Keynes e para os pós-keynesianos, a fiscal é considerada a política econômica por excelência e ela centra-se na política tributária e na política de administração dos gastos públicos, item completamente diferente de estímulo deliberado ao déficit público, como vulgarmente desqualificam a proposta keynesiana.

Enfatizou-se que a política de administração dos gastos públicos para Keynes (1980) deve considerar a formação de dois orçamentos. Enquanto o orçamento corrente cobre a manutenção da máquina pública e a oferta dos serviços públicos essenciais, o orçamento de capital abrange os investimentos produtivos realizados pelo governo para a manutenção da estabilidade econômica. Acentuou-se que, na mesma lógica de Keynes, mas sem segregar os orçamentos em corrente e de capital e admitindo a existência de déficit público de curto prazo, Minsky (1986) defende que a insuficiência de investimentos privados deva ser compensada pela atuação do *Big Government*. Esse corresponde ao déficit governamental gerado unicamente para aumentar os investimentos públicos necessários para estabilizar a

economia e o seu tamanho deve ser igual ou maior que as variações dos investimentos em relação ao PIB.

Ressaltou-se ainda que as políticas macroeconômicas propostas por Keynes e pelos pós-keynesianos podem ser implementadas de forma plena num estado nacional soberano, mas condicionadas e limitadas por questões constitucionais/legais, políticas e institucionais em estados subnacionais, como é o caso do RS. Colocou-se que no caso do Brasil as políticas monetária e cambial cabem exclusivamente ao governo Federal e apenas a política fiscal pode ser compartilhada com os governos subnacionais, mas, mesmo assim, de forma restrita. Desde o início do Plano Real, algumas das principais medidas econômicas do governo Federal impactaram bastante as economias subnacionais. Entre elas, foram destacadas: a política monetária, ancorada na elevação da taxa básica de juros, que acabou aumentando o endividamento dos estados antes da renegociação das dívidas com a União; o câmbio flutuante com sobrevalorização do *real*, o que prejudicou os estados exportadores como o RS; a política tributária de desoneração das exportações através da Lei Kandir, o que gerou queda da arrecadação de ICMS dos estados; e a política de controle de gastos públicos através da LRF, que limitou as despesas com folha de pagamento de todos os entes federados e de endividamento público dos estados subnacionais.

Fundamentado em Keynes e na TPK, esse Ensaio analisou a política fiscal num contexto de estado subnacional, mais especificamente a administração dos gastos públicos do RS de 1995 a 2014, período que corresponde aos governos Britto, Dutra, Rigotto, Crusius e Genro. O objetivo principal foi verificar se o RS utilizou os investimentos públicos como política anticíclica no período.

Da análise dos principais dados da execução orçamentária do RS de 1995 a 2014, mostrou-se que as receitas correntes arrecadadas e as despesas correntes empenhadas aumentaram respectivamente 3,2% e 4,2% ao ano no período, o que sinaliza para a formação de um desequilíbrio estrutural corrente. Por governo, as despesas correntes cresceram mais do que as receitas correntes nos mandatos de Britto, Rigotto e Genro, com taxas médias anuais respectivas de 9,2%, 2,0% e 6,29% para os dispêndios e 4,6%, 0,9% e 2,4% para os ingressos. O inverso ocorreu nas administrações Dutra e Crusius, com as receitas correntes crescendo respectivamente 2,4% e 5,5% ao ano e as despesas correntes apresentando taxas menores, de 0,6% e 3,0% ao ano.

Decompondo as elevações das despesas correntes no período, 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. Os gastos com Pessoal e Encargos

Sociais cresceram mais nas gestões Britto e Genro, com índices médios correspondentes de 13,1% e 5,9% por exercício. Sob o comando de Dutra, Rigotto e Crusius, as taxas foram menores, -0,1%, 0,7% e 2,3% ao ano, respectivamente. E quanto à ampliação média das despesas do grupo ODC, depois de atingir 7,3% ao ano no governo Britto, caíram para 1,7% no de Dutra. Sob Rigotto, Crusius e Genro, essa taxa média foi praticamente a mesma, 4,7%, 4,6% e 4,5% por exercício, nesta ordem.

Ainda em relação aos dados correntes, advertiu-se a diferença entre as perdas de receitas do RS com a desoneração tributária das exportações, iniciada pela Lei Kandir, e a compensação recebida da União aumentou. De 1997 a 2014, o RS recebeu em valores reais R\$ 6,6 bilhões da União, valor inferior aos R\$ 58,5 bilhões de perda do ICMS potencial sobre as exportações apenas de 2003 a 2013, uma média de R\$ 5,32 bilhões por ano. Além disso, mostrou-se que de 1998 a 2014, o RS transferiu cerca de R\$ 54 bilhões para formação do Fundef/Fundeb e recebeu de volta desses fundos R\$ 44 bilhões, o que gerou uma perda de R\$ 10 bilhões no período.

Quanto à participação do Estado nas receitas da União, apontou-se que ela teve uma leve alta de cerca de 0,8% por ano de 1995 a 2014. Esse índice anual foi de 1,52% na administração de Britto, -2,23% na de Dutra, 3,95% na de Rigotto, 0,52% na de Crusius e 0,14% na de Genro. Enquanto cresceu a parte do RS no FPE, caiu a participação no IPI. A queda desse último a partir de 2009 reflete a política de desonerações tributárias do Governo Federal, iniciada com a crise internacional e intensificada a partir de 2012.

Sobre os investimentos públicos do RS, indicou-se que a média anual liquidada foi de R\$ 1,18 bilhão de 1995 a 2014. Os investimentos públicos oscilaram bastante no período. O montante médio por exercício caiu de R\$ 1,73 bilhão na gestão Britto para R\$ 1,04 bilhão na de Dutra e R\$ 977 milhões na de Rigotto. Na administração Crusius, o valor subiu para R\$ 1,05 bilhão por ano e na de Genro elevou-se um pouco mais, ficando em R\$ 1,11 bilhão por ano. Porém, ao considerar cada exercício, verificou-se que os investimentos públicos decresceram nos dois primeiros anos e aumentaram nos dois últimos anos de mandato de cada um dos governos estudados, indicando ciclos políticos. Além disso, os acréscimos mais significativos de investimentos apenas ocorreram quando o Estado contou com fontes extraordinárias de receitas, como de privatizações (Britto), aumento de impostos (Britto e Rigotto), venda de ações (Crusius) ou operações de crédito (Genro).

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 o resultado superavitário de 2007 ocorreu por causa do forte corte de gastos correntes e o de 2008, 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 1995 a 2014, não foi identificada uma política fiscal keynesiana deliberada de aumento de investimentos públicos em nenhum dos cinco governos avaliados. Em apenas dois anos, em 2003 e em 2009, verificou-se aumento dos investimentos públicos com elevação do déficit público, o que poderia sinalizar uma política anticíclica. Porém, ela seria isolada em cada um desses dois anos.

Procurando confirmar se o Estado do RS utilizou os investimentos públicos como política anticíclica de 1995 a 2014, com base em Minsky (1986), este Ensaio propôs a instituição do *índice Minskyano de Governo*, indicador que mede a relação da variação dos investimentos públicos com a variação do resultado orçamentário. O *iMG* do RS mostrou que, dos 12 anos de taxa negativa, estagnada ou em desaceleração do PIB gaúcho de 1995 a 2014, em oito deles os investimentos governamentais não foram usados como política fiscal anticíclica. Somente nos anos de 2003 e 2008, com as taxas do PIB desacelerando, e 2005 e 2009, com as taxas negativas do PIB, os investimentos foram usados como política anticíclica, mas de forma limitada. Isso indica que nesses quatro períodos o Estado desenvolveu uma política de *Small Minskyan Government*. Já, nos demais anos avaliados com taxas negativas, zerada ou em desaceleração do PIB, os investimentos não exerceram o papel de política anticíclica, classificando-se, assim, esses períodos como *No Minskyan Government*. Em nenhum ano com PIB ruim da série analisada foi identificado o *Big Minskyan Government*.

4 INTERPRETAÇÃO PÓS-KEYNESIANA DA POLÍTICA TRIBUTÁRIA DO RS DE 1995 A 2014

A política tributária, a partir da leitura das obras de Keynes, apresenta três premissas. A **primeira** indica que a variação da carga tributária (CT) determina a capacidade de gastos do governo, ao passo que a **segunda** aponta que o corte ou redução de tributos sobre o consumo possibilita aumento da renda disponível. Esses dois casos contribuem para a ampliação da demanda efetiva até atingir ou se aproximar do nível de pleno emprego da força de trabalho e da capacidade instalada. E a **terceira premissa** destaca que a tributação da renda e da herança pode ajudar a melhorar a distribuição econômica

Essas três proposições podem ser executadas pelo governo central em um Estado unitário e divididas entre os entes em um Estado federado. No caso do Brasil, a tributação da renda é de competência da União e a da herança é dos estados. A segunda premissa é comum a todos os entes federados, mas com um peso maior da União na CT do país. E a terceira compartilhada entre a União e os estados.

A partir dessa perspectiva, este Ensaio tem como objetivo central analisar a política tributária do Estado do RS nos diferentes governos de 1995 a 2014, procurando identificar se seu escopo coincide com os apontados por Keynes e pelos pós-keynesianos. Além disso, procura-se também, fazer uma breve revisão de literatura para identificar os *insights* sobre política tributária nas principais obras de Keynes e dos economistas pós-keynesianos, avaliar as principais mudanças na política tributária nacional nesse período e delimitar o conceito e as finalidades de política tributária sob a luz da teoria econômica e da legislação vigente no Brasil.

Para tanto, adotar-se-á a seguinte metodologia de análise. No caso do primeiro item, será feita uma pesquisa documental no Plano de Governo (*Plano*) de cada um dos candidatos eleitos para os mandatos de 1995 a 2014, nas edições anuais da Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa (*Mensagem*) e na legislação tributária do Estado do RS do período em questão. Para atingir o segundo item, realizar-se-á uma pesquisa bibliográfica na literatura principal de Keynes (1964, 1971, 1980) e dos economistas pós-keynesianos, Minsky (1975, 1986), Davidson (1994, 2009) e Carvalho (1992, 2006, 2008b). O terceiro e o quarto itens terão como método as pesquisas bibliográfica e documental. Por fim, para alcançar o quinto item, será efetuado um levantamento de dados de fonte primária no sistema Cubos da Sefaz-RS e de fontes secundárias nos endereços eletrônicos da SRF, da STN, do IPEA e da FEE para coletá-los.

A hipótese principal é de que o Estado do RS adotou, no período de 1995 a 2014, algumas políticas tributárias deliberadas, objetivando determinados fins, entre os quais expandir a atividade econômica, mas não seguiu uma estratégia keynesiana. E as hipóteses secundárias são de que o comportamento da CT estadual se justificou mais para cobrir gastos do que para incentivar a demanda e/ou diminuir a desigualdade e houve uma distorção entre o crescimento da CT e do PIB do RS no período.

Este Ensaio está dividido em quatro partes. A primeira trata dos aspectos teóricos convencionais sobre tributos e da estrutura tributária do Brasil e do RS de 1995 a 2014. A segunda parte traz os principais *insights* sobre política tributária nas obras de Keynes e dos economistas pós-keynesianos. A terceira parte analisa a política tributária do Estado do RS nos diferentes governos de 1995 a 2014, procurando verificar se seu escopo coincide com os apontados por Keynes e pelos economistas pós-keynesianos, bem como examina o desempenho da carga tributária brasileira (CTB) e apresenta uma estimativa da carga tributária gaúcha (CTG) no período. E a última parte traz as considerações finais.

4.1 TEORIA E ESTRUTURA TRIBUTÁRIAS

Antes de ingressar no tema central do Ensaio, qual seja, a política tributária, são importantes alguns breves esclarecimentos teóricos sobre tributos e uma análise da estrutura tributária do Brasil. O item 4.1.1 traz os princípios teóricos e as principais classificações tributárias da teoria convencional na área de Finanças Públicas. O item 4.1.2 aborda as espécies tributárias e os principais impostos brasileiros de acordo com a legislação nacional.

4.1.1 Teoria tributária convencional

Neste item, a análise dos princípios teóricos de tributação e das principais classificações dos tributos segue a perspectiva da teoria convencional na área de Finanças Públicas e tem como base Musgrave e Musgrave (1989), Stiglitz (2000), Giambiagi e Além (2000) e Rezende (2001). Sobre as classificações das categorias tributárias, são indicadas duas: do ponto de vista econômico e quanto à carga fiscal.

De acordo com Stiglitz (2000, p. 457-8), um sistema tributário “ideal” considera cinco princípios teóricos: eficiência econômica ou neutralidade; flexibilidade; simplicidade administrativa; responsabilidade política; e equidade. Pelo princípio da **eficiência econômica ou da neutralidade**, o sistema tributário não deve provocar distorções na alocação de

recursos. Porém, isso não significa que todos os tributos serão neutros. Segundo Giambiagi e Além (2000, p. 40-41), podem ser admitidos os tributos seletivos para corrigir falhas de mercado, como, por exemplo, impostos sobre o consumo de bebidas alcoólicas para tentar evitar que motoristas dirijam embriagados.

Próximo do princípio da neutralidade, o da **flexibilidade** significa que o sistema tributário deve ser capaz de responder facilmente ou automaticamente às circunstâncias de mudanças econômicas. Segundo o princípio da **simplicidade administrativa**, o sistema tributário deve ser simplificado e ter baixos custos para sua operacionalização, tanto para o governo que cobra, arrecada e fiscaliza, quanto para os contribuintes que pagam os impostos. Pelo princípio da **responsabilidade política**, o sistema tributário deve ser transparente, de modo que os contribuintes conheçam o que estão pagando e possam avaliar como ele reflete suas preferências.

E o princípio da **equidade** argumenta que o sistema fiscal deve ser “justo”, tratando os contribuintes com características semelhantes da mesma forma – a “equidade horizontal” – e impondo impostos mais elevados sobre aqueles que podem melhor suportar a CT – a “equidade vertical”. A equidade pode ser analisada pelo critério do benefício e pelo critério da capacidade de contribuição.

Pelo critério do benefício, o contribuinte pagaria pelos serviços públicos proporcionalmente ao benefício gerado pelo uso desses. Em termos microeconômicos, o indivíduo contribuiria de forma a igualar o preço unitário dos serviços governamentais ao benefício marginal que ele recebe por eles (REZENDE, 2001, p. 163). Porém, esse critério sofre críticas por ser “impossível identificar a magnitude dos benefícios recebidos pelos diferentes indivíduos” e “pode desencorajar [o uso dos serviços públicos] e, assim, conduzir a uma alocação ineficiente de recursos” (STIGLITZ, 2000, p. 473).

Pelo critério da capacidade de contribuição, o ônus tributário do indivíduo para o financiamento dos gastos públicos seria de acordo com a sua capacidade de pagamento. Conforme Giambiagi e Além (2000, p. 39), isso “permite a formulação de uma regra geral de tributação para a sociedade como um todo”. Depois de definido esse critério, os autores questionam sobre o melhor indicador para representá-lo: um fluxo (renda ou consumo) ou um estoque (riqueza). Eles explicam que a renda representa um indicador melhor do que o consumo, pois, além de ter uma base mais ampla, pode atender melhor o princípio da equidade através das isenções e alíquotas progressivas.

Em relação à riqueza, se os impostos são considerados apenas aqueles sobre os rendimentos gerados pelo capital, a tributação sobre a renda já representaria *per se* o ônus

tributário (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000, p. 39). Porém, a preocupação da sociedade com a equidade pode estar relacionada não apenas aos rendimentos, mas também com os aspectos distributivos do consumo ou da riqueza. Nesse caso, a inquietude com os padrões mínimos de consumo *versus* o consumo conspícuo e com as desigualdades da riqueza geradas pelo poder social e político “exigem assim mais do que um instrumento tributário” (MUSGRAVE e MUSGRAVE, 1989, p. 227).

Sobre a classificação dos tributos, do ponto de vista econômico, Rezende (2000) considera três grandes categoriais: impostos sobre a renda; impostos sobre a propriedade ou a riqueza; e impostos sobre a venda de mercadorias e prestação de serviços. Musgrave e Musgrave (1989) acrescenta mais duas categoriais: impostos de herança e contribuições sobre a folha salarial. E Stiglitz (2000) destaca sobretudo os impostos sobre o capital, sobre a renda das empresas e sobre a renda das pessoas físicas.

De forma objetiva, Rezende (2000, p. 155) explica que, no primeiro caso, os impostos incidem sobre os fluxos anuais de rendimentos das pessoas físicas e jurídicas, no segundo, sobre o estoque acumulado de capital e, no terceiro, sobre operações de circulação de mercadorias ou de prestação de serviços. Nesse terceiro caso, o momento de cobrança do tributo pode ser na produção, circulação ou consumo da mercadoria e a base de cálculo, o valor adicionado ou o total da transação.

Porém, a identificação da base econômica dos tributos – renda, riqueza, mercadorias ou serviços – “não identifica, necessariamente, onde se localiza o ônus dessa contribuição”, conforme destaca Rezende (2000, p. 155). O autor explica que o contribuinte nem sempre é o responsável pelo recolhimento do imposto: “É lícito supor que, sempre que possível, os contribuintes procurariam transferir o ônus do pagamento para terceiros, variando a possibilidade de transferência conforme a natureza do imposto (contribuição), as condições do mercado, o poder de barganha, as incertezas na economia etc.” (REZENDE, 2000, p. 155-6). Sobre essa obrigação, os tributos se distinguem em diretos e indiretos. Os **tributos diretos** – os casos do imposto sobre a renda e do imposto sobre a propriedade – têm como característica principal que os próprios contribuintes são os responsáveis pelo seu recolhimento. E os **tributos indiretos** – os exemplos do imposto sobre a circulação de mercadorias e do imposto sobre a prestação de serviços – são os que os contribuintes transferem total ou parcialmente o ônus do seu recolhimento para terceiros.

Em relação à CT, ela pode ser considerada progressiva, neutra ou regressiva. A CT será progressiva nos casos em que o acréscimo na contribuição for mais que proporcional ao aumento da renda, ou seja, a relação imposto/renda crescerá com o nível de renda. A CT será

regressiva quando a ampliação da contribuição for menos que proporcional ao ocorrido na renda, isto é, a relação imposto/renda decrescerá com o nível de renda. A CT será neutra se o aumento na contribuição for proporcional ao aumento da renda, ou seja, a relação imposto/renda permanecerá constante para qualquer nível de renda.

Em termos microeconômicos, em uma situação de CT progressiva, a alíquota marginal excederá a alíquota média e essa última será uma função crescente da renda. Em um contexto de CT regressiva, a alíquota marginal será inferior à alíquota média e essa última será uma função decrescente da renda. Por fim, sendo a CT neutra, a alíquota marginal será igual à alíquota média.

A seguir, apresentam-se as espécies tributárias e os principais impostos brasileiros de acordo com legislação nacional.

4.1.2 Espécies tributárias no Brasil

O Código Tributário Nacional (CTN), estabelecido pela Lei Federal nº. 5.172/1966 (BRASIL, 1966), define tributo como “ toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. Interpretando o conceito de tributo, Rocha (2013, p. 31-35) explica que ele deve ser pago em moeda corrente, representa uma imposição instituída em Lei, decorre de um fato gerador e não de um descumprimento legal e a autoridade tributária não tem margem para optar se exige ou não o tributo. Assim, “compete às autoridades do Fisco exigir o tributo nos casos previstos em lei, de quem a lei indicou, na quantidade e nas épocas por elas também definidas”. (ROCHA, 2013, p. 34).

O CTN, seguindo a chamada teoria tripartite dos tributos, estabelece três espécies tributárias no Brasil: os impostos; as taxas; e a contribuição de melhoria. Segundo Rocha (2013, p. 37), são “as características dos respectivos fatos geradores que dão timbre de distinção entre as espécies tributárias”.

O Art. 16 do CTN define **imposto** como “o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.

O Art. 77 do CTN especifica que **taxa** é o tributo que tem “como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição”.

O Art. 81 do CTN determina **contribuição de melhoria** como o tributo “instituíd[o] para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado”.

Além dessas três espécies, a CF de 1988 autoriza a União a instituir os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais. De acordo com o Art. 148, a União, através de lei complementar, poderá instituir **empréstimos compulsórios** para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência ou para investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, desde que seja executado no mesmo exercício financeiro da publicação da lei que o autorizou ou o suplementou. A CF determina ainda que as receitas do empréstimo compulsório devem ser vinculadas à despesa que fundamentou sua instituição.

Segundo o Art. 149, compete exclusivamente à União instituir as seguintes **contribuições especiais** ou **parafiscais**: contribuições sociais; contribuições de intervenção no domínio econômico; e contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas. A CF prevê duas exceções a essa regra. O § 1º do Art. 149 permite que municípios, estados e o DF criem contribuições previdenciárias pagas pelos seus servidores para custear, em benefício desses, o regime previdenciário. E o Art. 149-A estabelece que os municípios e o DF poderão instituir contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública.

Como esse Ensaio tem como foco analisar a política tributária no contexto de um Estado subnacional, apenas a espécie tributária imposto será detalhada. O Art. 153 da CF (BRASIL, 1988) discrimina os impostos que competem à União instituir: importação de produtos estrangeiros (II); exportação de produtos nacionais ou nacionalizados (IE); renda e proventos de qualquer natureza (IR); produtos industrializados (IPI); operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF); propriedade territorial rural (ITR); e grandes fortunas (IGF), nos termos de lei complementar. O Art. 154 da CF prevê ainda que a União poderá instituir mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados na CF e na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

O Art. 155 da CF traz os impostos que competem aos estados e ao DF estabelecer: transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCD); 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 propriedade de veículos automotores (IPVA). E, segundo o Art. 156 da CF, compete aos municípios criarem os impostos sobre: propriedade predial e territorial urbana (IPTU); transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI); e serviços de qualquer natureza (ISS).

O ICMS – o imposto mais importante dos estados e o com a maior arrecadação do país¹⁹ – tem suas características principais estabelecidas na CF e, por determinação dessa, é regulamentado por uma lei complementar específica, que trata de normas gerais e é válida em todo o território nacional. Essa norma é a Lei Complementar nº 87/1996 (BRASIL, 1996a), a Lei Kandir. No RS, a Lei Estadual nº. 8.820/1989 (RIO GRANDE DO SUL, 1989a) instituiu o ICMS e o Decreto nº. 37.699/1997 (RIO GRANDE DO SUL, 1997f) aprovou o Regulamento do ICMS.

Entre as principais características do ICMS previstas na CF, destacam-se: a obrigatoriedade da não-cumulatividade; a faculdade da seletividade; a admissão do regime de crédito tributário; a fixação de alíquotas interestaduais e externas compete ao Senado Federal; a incidência na importação; e a concessão de isenções ou outros benefícios fiscais depende de convênio celebrado entre os estados e o DF no Confaz.

Em relação ao crédito tributário, salvo determinação em contrário da legislação, se uma operação de mercadoria ou prestação de serviço não for tributada pelo ICMS – seja por isenção, não-incidência ou imunidade – ele:

- a) não será gerado para compensar com o montante devido nas transações seguintes;
- e
- b) acarretará a sua anulação relativa às transações anteriores.

Porém, sobre esses dois itens, como explica Borba (2006, p. 4) “o constituinte permitiu que o legislador estadual alterasse esta norma”, gerando benefício fiscal. Na exceção ao item (a), ocorre o benefício chamado *crédito presumido*, quando, apesar de não ser tributada a operação posterior, o crédito da fase anterior tributada é preservado e, na exceção ao item (b), sucede o benefício denominado *manutenção de crédito*, quando, mesmo que a

¹⁹ De acordo com a *Nota Técnica sobre a CTB* da SRF (BRASIL, 2015b, p. 18-9), as receitas de ICMS dos estados e do DF representaram cerca de 7% do PIB de 2005 a 2014, a maior participação entre os impostos.

etapa exonerada do imposto seja anterior, o crédito é mantido na fase posterior tributada (BORBA, 2006, p. 4-5).

Seguindo o que determina o inciso XII, § 2º, Art. 155 da CF, a Lei Kandir, entre outras regras, define os contribuintes do ICMS, dispõe sobre substituição tributária, disciplina o regime de compensação do imposto, fixa o local das operações de mercadorias e das prestações de serviços e prevê casos de manutenção de crédito, relativamente à remessa para outro Estado e exportação para o exterior, de serviços e de mercadorias.

O ITCD tem como fato gerador a transmissão não onerosa da propriedade de bens imóveis e móveis ou direitos através de herança (*causa mortis*) ou doação. O imposto é devido ao Estado quando: o imóvel estiver localizado no seu território e, nos demais casos, quando forem transmitidos em decorrência de inventário ou arrolamento processado neste Estado; o herdeiro ou legatário for domiciliado neste Estado e o inventário ou arrolamento tiver sido processado no exterior ou o *de cujus* era residente ou domiciliado no exterior; forem transmitidos em decorrência de doação em que o doador tiver domicílio neste Estado; e forem transmitidos por pessoa sem residência ou domicílio no País e o donatário for domiciliado neste Estado.

As alíquotas máximas do ITCD são fixadas por resolução do Senado Federal. Está em vigência a Resolução nº 9/1992, que estabeleceu uma alíquota máxima de 8%. No RS, a última atualização da Lei Estadual nº. 8.821/1989 (RIO GRANDE DO SUL, 1989b) – que instituiu o ITCD – definiu as alíquotas máximas de 6% para a transmissão *causa mortis* e de 4% para doações. O Decreto nº. 33.156/1989 (RIO GRANDE DO SUL, 1989c) aprovou o Regulamento do ITCD.

O IPVA tem como fato gerador a propriedade de veículo automotor. O fato gerador do imposto ocorre na data da aquisição, em relação aos veículos novos, na data do desembaraço aduaneiro, em relação aos veículos importados do exterior pelo consumidor, na data da arrematação, em relação aos veículos novos adquiridos em leilão e no dia 1º de janeiro de cada ano, em relação aos veículos usados.

As alíquotas mínimas do IPVA são estabelecidas por resolução do Senado Federal. No RS, a Lei Estadual nº. 8.115/1985 (RIO GRANDE DO SUL, 1985a) instituiu o IPVA e o Decreto nº. 32.144/1985 (RIO GRANDE DO SUL, 1985b) aprovou o Regulamento do IPVA.

Depois desta breve descrição das espécies tributárias e dos principais tributos, a próxima seção abordará a política tributária na teoria pós-keynesiana.

4.2 Política tributária sob a perspectiva da teoria pós-keynesiana

A política tributária em Keynes, sobretudo com base na *GT*, a exemplo da política fiscal, tem três objetivos simultâneos (CARVALHO, 1992, p. 209):

- a) financiar os assuntos ordinários do Estado e o aumento dos gastos públicos;
- b) ampliar a demanda efetiva por meio do corte ou redução de tributos sobre o consumo e consequente aumento da renda disponível; e
- c) melhorar a distribuição de renda e de riqueza através da tributação da renda e da herança.

O primeiro objetivo aparece de forma implícita na *GT*, quando Keynes (1964, p. 379) defende que “[o]s controles centrais necessários para assegurar o pleno emprego implicarão, obviamente, uma considerável extensão das funções tradicionais de governo”. Porém, ele faz questão de esclarecer que isso não significa o sufocamento da iniciativa privada. Keynes (1964, p. 380) destaca:

Enquanto, portanto, a ampliação das funções do governo, envolvendo a tarefa de ajustar a propensão a consumir e o incentivo para investir, poderia parecer a um publicista do século XIX ou a um financista americano contemporâneo uma terrível intromissão no individualismo, eu a defendo, ao contrário, como o único meio possível de evitar a destruição na sua totalidade das formas econômicas existentes e como condição de um bem-sucedido funcionamento da iniciativa individual.

Quanto ao segundo objetivo, Keynes (1964, p. 378) ressalta: “O Estado terá de exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de seu sistema de tributação, em parte através da fixação da taxa de juros e, em parte, talvez, de outras medidas.” Ao discorrer sobre os principais fatores que influem na propensão a consumir, Keynes (1964, p. 94-95) argumenta que essa depende, além da taxa de juros, da política fiscal adotada pelo governo:

Os impostos sobre a renda, sobretudo quando eles diferenciam a renda ‘não ganha’, os impostos sobre os lucros do capital, sobre herança etc., são tão relevantes quanto a taxa de juros; enquanto o conjunto de possíveis mudanças na política fiscal pode ser maior, na expectativa, pelo menos, do que para a própria taxa de juros. Se a política fiscal é utilizada como um instrumento deliberado para a distribuição mais equitativa dos rendimentos, o seu efeito no aumento da propensão a consumir é, naturalmente, ainda maior.

Segundo Keynes (1964, p. 95), o governo pode elevar as alíquotas dos impostos sobre consumo para criar fundos de amortização para saldar a dívida pública, o que levará a uma

queda da propensão a consumir. Como a arrecadação extra será usada para liquidar a dívida e não para aumentar os gastos públicos, resultará em queda na demanda efetiva. No caso contrário, o governo pode diminuir as alíquotas, induzindo ao aumento da propensão a consumir e conseqüentemente da demanda efetiva, mesmo que isso represente aumento do endividamento público.

Além disso, cabe destacar que, ao contrário da instável eficiência marginal do capital, a relativamente estável função propensão a consumir pode ser modificada, de acordo com Keynes (1964, p. 95), através de variações substanciais na política fiscal ou na taxa de juros, bem como por flutuações imprevistas nos valores de capital.

Em relação ao terceiro objetivo, Keynes (1964, p. 372) acentua que a tributação direta – impostos sobre a renda e impostos sobre herança – teria realizado um “significativo progresso na eliminação das grandes desigualdades de riqueza e de renda” na Grã-Bretanha desde o fim do século XIX e até 1936, quando foi publicada a *GT*. Ele argumenta que a vontade de muitas pessoas seria alcançar uma queda maior da desigualdade, mas temeriam por duas razões: pela evasão fiscal e pela ideia de que o aumento do capital dependeria da poupança dos mais ricos. Keynes (1964, p. 372-3) explica que a sua argumentação não afeta a primeira razão, mas discorda da segunda:

[...] até o ponto em que o pleno emprego prevalece, o crescimento do capital não depende absolutamente de uma baixa propensão a consumir, mas é, pelo contrário, retido por ela; e somente em condições de pleno emprego é uma baixa propensão a consumir propícia ao crescimento do capital. Além disso, a experiência sugere que, nas condições existentes, a poupança através de instituições e de fundos de garantia é mais que suficiente, e que as medidas para a redistribuição da renda de forma a aumentar a propensão a consumir podem ser positivamente favoráveis ao crescimento do capital.

Keynes (1964, p. 373) afirma que havia uma crença comum na opinião pública de que os impostos sobre heranças gerariam redução da riqueza de capital. Conforme ele, o aumento dos impostos sobre heranças para pagamento de despesas correntes poderia ser compensado com a queda das alíquotas dos impostos sobre a renda e o consumo, o que elevaria primeiro a propensão a consumir e, como consequência, o incentivo ao investimento e à demanda efetiva. Para Keynes (1964, p. 373), “o crescimento da riqueza”, ao contrário de ser dependente da “abstinência dos ricos, como comumente suposto, é mais provável ser impedido por ela”.

Porém, Keynes (1964, p. 374) esclarece que poderia haver outras razões, independentes da sua teoria, capazes de justificar certo grau de desigualdade. Ele cita a

“justificativa social e psicológica” e as “atividades humanas valiosas que exigem o motivo do lucro e o ambiente da propriedade privada de riqueza para sua plena realização”.

Carvalho (1992, p. 206) explica que, para Keynes, a desigualdade de renda pode ser causada de duas formas: pelas diferenças nas capacitações individuais e pela riqueza herdada. Segundo Carvalho (1992, p. 206), Keynes via a primeira causa como inevitável e até saudável e a segunda como razão para análise. Na mesma linha, Minsky (1975, p. 149) ressalta que Keynes considerava “socialmente desejáveis” os diferenciais moderados de renda e “indesejáveis e desnecessários” os grandes, em particular os devido à herança. “Assim, a tributação direta da renda e da herança para facilitar a distribuição de renda socialmente opressiva era desejável e, felizmente, como se por uma mão invisível, tal modificação da distribuição de renda faria também a consecução e a manutenção do pleno emprego mais fácil.” (MINSKY, 1975, p. 149).

Além do que foi exposto acima, para Keynes, taxar os bens e direitos transferidos pelos ancestrais contribuiu para não distorcer o desempenho econômico, uma vez que o trabalho dos herdeiros, como regra, não agregou valor aos ativos recebidos. Carvalho (1992, p. 206) detalha essa questão:

Enquanto pode ser justo que esforço excepcional ou circunstância possa ser recompensado, não haveria nenhuma razão porque alguns grupos de pessoas devem enfrentar condições privilegiadas de início, desde que essas não fossem a recompensa para qualquer capacidade ou habilidade especial. Se o direito de herança for restrito por alguma extensão, através da imposição de impostos de transmissão, por exemplo, desigualdades injustas poderiam ser atenuadas, enquanto desigualdades socialmente aceitáveis, especialmente aquelas devido à posse de habilidades especiais, seriam preservadas.

Ao longo da sua vida, Keynes manteve, segundo Carvalho (1992, p. 206), a posição de que os direitos de propriedade de ativos devem ser limitados através de impostos sobre o capital. Por sua vez, Minsky (1975, p. 149) destaca que Keynes via a desigualdade de renda resultante dos ganhos de capital das empresas como desejável, mas a decorrente da posse “pura” da riqueza – a renda dos rentistas – como indesejável e desnecessária.

Conforme Carvalho (1992, p. 206 e 207), as principais propostas de Keynes para reformas sociais – como os empréstimos compulsórios (CWJMK, v. IX, 1971) no início da Segunda Guerra Mundial ou o *Beveridge Plan* (CWJMK, v. XXVII, 1980) – envolviam a redistribuição de ativos financiados por impostos sobre o capital para favorecer grupos de menor renda. Sobre os empréstimos compulsórios, Carvalho (2006, p. 50-51) explica que eles aparecem como a solução proposta por Keynes para o financiamento da Segunda Guerra

Mundial, pois os seus valores seriam devolvidos em período posterior, enquanto a criação/aumento de impostos ou inflação representaria confisco e a poupança voluntária via compra de bônus teria eficácia incerta. O *Beveridge Plan* consistia de um conjunto de propostas para melhorar a seguridade social inglesa. Carvalho (2008b) esclarece que o termo “segurança social” representaria a garantia de uma renda para as pessoas que ficaram desempregadas, encontravam-se doentes ou sofreram um acidente, para provisionar a aposentadoria por idade, para fornecer apoio pela morte de um familiar e para atender despesas excepcionais relacionadas a nascimento, morte e casamento.

Além dos objetivos citados acima, Keynes (1964, p. 168-9) – ao falar sobre a compra e venda de títulos de investimentos na bolsa de valores de *Wall Street*– defendeu a criação de “um elevado imposto sobre as transferências” como medida para atenuar “o predomínio da especulação sobre o empreendimento”.

Entre os autores pós-keynesianos, Minsky (1986, p. 328)²⁰ propõe uma agenda para reformar o capitalismo que inclui a política tributária entre os seus instrumentos, e enfatiza que a dimensão da estrutura tributária do *Big Government* tem um efeito significativo sobre os preços relativos, as condições de oferta e as práticas de financiamento. Nessa estrutura, quanto maior a carga tributária, maior a chance de aumentar a elisão fiscal e a evasão fiscal, exigindo com que o Estado considere esses aspectos no momento de execução da política tributária (MINSKY, 1986, p. 339-340).

A agenda de reforma tributária de Minsky (1986, p. 342) “busca adequação e estrutura, cedendo o suficiente para manter a qualidade da dívida do governo e para permitir oscilações nas receitas para estabilizar os lucros e conter a inflação”. Ele defende a extinção do IR das empresas e da contribuição patronal da seguridade porque ambos elevariam os custos das empresas, gerariam inflação e aumentariam o desemprego. Além disso, se as regras do IR das empresas permitem que os juros sejam deduzidos antes da determinação do lucro tributável, elas induzem as companhias a financiarem a dívida, o que, dependendo da estrutura financeira²¹, pode não ser desejável (MINSKY, 1986, p. 340).

Essa agenda busca a consolidação do IR das pessoas físicas e as instituições do imposto sobre valor agregado (IVA) e dos impostos especiais sobre consumo. Nas palavras de

²⁰ A agenda completa de Minsky (1986, p. 328) para um programa de reformas do capitalismo considera quatro categorias: *Big Government* (tamanho, gastos e tributação), uma estratégia de emprego, reforma financeira e poder de mercado. Neste trabalho, será tratada apenas o papel da tributação nessa agenda.

²¹ Minsky (1986, p. 340) explica que uma estrutura financeira é robusta quando o financiamento *hedge* predomina. O capital próprio, que não exige nenhuma remuneração, é o instrumento preferido para financiar os negócios.

Minsky (1986, p.340): “Evidências políticas indicam que o imposto de renda individual não pode carregar todo o peso do financiamento do *Big Government*”.

Minsky (1975) e Davidson (1994; 2009) analisam como a política tributária e a política fiscal podem afetar o nível de demanda efetiva, a partir da perspectiva das *finanças funcionais*²². Para Davidson (1994, p. 79; 2009, p. 66), há três possibilidades para isso: uma variação nas receitas tributárias com nenhuma alteração dos gastos do governo; uma variação dos gastos do governo com nenhuma alteração nas receitas tributárias; e mudanças simultâneas nas receitas tributárias e nos gastos governamentais. A partir de Minsky (1975, p. 28-29) e Davidson (1994, p. 79-84), as três possibilidades são ilustradas no modelo keynesiano simples, como segue.

Em uma economia fechada e com governo, o nível de produto (Y) é determinado pelas despesas de consumo (C), investimentos (I) e gastos do governo (G):

$$Y = C + I + G \quad (1).$$

Supondo que os tributos são descontados apenas no consumo e que esse é representado pela seguinte função simples:

$$Y = C_0 + \alpha (Y - T) \quad (2),$$

onde T representa a receita tributária, C_0 é o nível de consumo autônomo e α é a propensão marginal a consumir.

No caso mais simples, a receita tributária é fixada exogenamente em montante absoluto e independe dos níveis de renda e emprego da economia. Considerando que I e G são exógenos e substituindo a equação (2) na (1), chega-se a:

$$Y = \frac{1}{1-\alpha} \times [C_0 + \alpha T + I + G] \quad (3),$$

onde $\left(\frac{1}{1-\alpha}\right)$ é o multiplicador do gasto.

Um aumento exógeno nos gastos do governo (ΔG) ocasiona a seguinte mudança no produto:

$$\Delta Y = \left(\frac{1}{1-\alpha}\right) \times \Delta G \quad (4).$$

Assim, uma variação nos gastos do governo tem o mesmo efeito multiplicador de uma alteração exógena nos investimentos.

Por sua vez, uma mudança exógena na receita tributária sem variação dos gastos do governo levaria o produto a seguinte situação:

²² Davidson (2009, p. 66) explica que o conceito de finanças funcionais é baseado em Lerner (1995 *apud* DAVIDSON, 2009) e significa que o governo executa a política fiscal, para uma perspectiva de equilíbrio, aumentando exogenamente a demanda agregada sempre que as despesas do setor privado ficam abaixo do nível de pleno emprego e reduzindo-a no caso contrário.

$$\Delta Y = \left(\frac{-\alpha}{1-\alpha}\right) \times \Delta T \quad (5),$$

onde $\left(\frac{-\alpha}{1-\alpha}\right)$ é o multiplicador tributário.

Uma vez que a propensão marginal a consumir é menor do que um, o multiplicador tributário será menor em magnitude do que o multiplicador do gasto.

Se os tributos e os gastos do governo são simultaneamente elevados pelo mesmo montante, então o aumento no produto é obtido pela soma do lado direito das equações (4) e (5), como segue:

$$\Delta Y = \left(\frac{1}{1-\alpha}\right) \times \Delta G + \left(\frac{-\alpha}{1-\alpha}\right) \times \Delta T \quad (6).$$

Considerando que $\Delta G = \Delta T$, da equação (6), tem-se, portanto:

$$\Delta Y = \left(\frac{1-\alpha}{1-\alpha}\right) \times \Delta G \quad (7).$$

Se há uma mudança incremental equilibrada no orçamento público, então a variação no produto total será apenas igual ao aumento nos gastos do governo, $\Delta Y = \Delta G$.

Nesse modelo, o valor unitário do multiplicador do orçamento equilibrado é independente da propensão marginal a consumir. Conforme Davidson (1994, p. 81), esse “resultado surpreendente de uma série de hipóteses simplificadoras” incluiu ainda que:

- a) a propensão marginal a consumir de quem paga tributos seja igual a daqueles que recebem renda resultante dos gastos públicos adicionais;
- b) o pagamento de tributos seja independente da renda; e
- c) não haja mudança concomitante na taxa de juros e nas despesas com investimentos.

Davidson (1994, p. 81) explica que “[a] extensão pela qual essas suposições não são realísticas implica que o orçamento equilibrado não deve ser tomado literalmente como igual à unidade”. Em vez disso, segundo o autor, deve ser interpretado que haveria um efeito maior de emprego e de produto por unidade monetária de gasto público do que por unidade monetária de variação exógena nos tributos. Desta forma, como enfatiza Davidson (1994, p. 81), decisões de gastos públicos, taxação e o tamanho do déficit público “necessitam atingir uma meta de emprego”.

Por sua vez, num sistema simples de tributos proporcional sobre o nível de renda, tem-se:

$$T = tY \quad (8),$$

onde t é a alíquota do imposto sobre a renda.

Substituindo a equação (8) na (2) e o resultado dessas na (1), obtém-se:

$$Y = \frac{1}{[1-\alpha(1-t)]} \times [C_0 + \alpha T + I + G] \quad (9).$$

Uma variação dos gastos do governo sem alteração na alíquota do imposto de renda ocasiona a seguinte variação da renda:

$$\Delta Y = \frac{1}{[1-\alpha(1-t)]} \times \Delta G \quad (10),$$

onde $\left\{\frac{1}{[1-\alpha(1-t)]}\right\}$ é o multiplicador do gasto associado à alíquota proporcional do imposto de renda.

A equação (10) indica que uma variação dos gastos públicos afetará o produto, mas o multiplicador será menor do que em um sistema de taxação com receitas fixas e independentes da renda, como no caso da equação (2).

Ademais, qualquer alteração na alíquota t do imposto sobre a renda mudará a renda disponível fora de qualquer nível de renda bruta e, portanto, será o equivalente a uma mudança em C_0 . Isso não apenas iniciará alguma mudança no consumo no primeiro momento, mas, desde que o multiplicador em (10) seja maior com uma taxa de imposto menor, haverá um efeito multiplicador expandido.

Após o exame da política tributária na teoria pós-keynesiana, a seção seguinte tratará da política tributária, sob a perspectiva keynesiana, no Estado do RS no período 1995-2014.

4.3 POLÍTICA TRIBUTÁRIA SOB A PERSPECTIVA KEYNESIANA DO RS NO PERÍODO DE 1995 A 2014

O exame da política tributária do RS de 1995 a 2014 será feito nas três subseções seguintes. Na subseção 4.3.1, verifica-se a relação entre a teoria keynesiana e as políticas tributárias nos *Planos* dos governadores eleitos. Na subseção 4.3.2, sob a perspectiva keynesiana, analisa-se a execução das políticas tributárias através da observação das edições anuais da *Mensagem* e da legislação tributária principal aprovada/modificada no período. E na subseção 4.3.3, estima-se a evolução da CTG, bem como avalia-se o desempenho da CTB.

4.3.1 Política tributária nos planos dos governadores eleitos do RS

Os planos de governo dos governadores são apresentados durante o processo eleitoral, no ano anterior à posse. No período estudado, foram cinco planos dos governadores eleitos:

Antônio Britto em 1994; Olívio Dutra em 1998; Germano Rigotto em 2002; Yeda Crusius em 2006; e Tarso Genro em 2010. Entre as propostas que mais aparecem nos programas, destacam-se: a necessidade de elevar as receitas de ICMS do RS para equilibrar as contas públicas, seja através do crescimento econômico, seja pela seletividade de alíquotas ou queda da renúncia fiscal; revisão dos benefícios fiscais; aumento da fiscalização; simplificação da legislação tributária; e modernização dos procedimentos tributários.

O *Plano de governo de Antônio Britto* (1994, p. 18) apresentou as seguintes medidas como parte da política tributária: redução e/ou a contenção das desonerações tributárias; avaliação dos setores nos quais seria razoável reduzir alíquotas que, ao estimularem a atividade produtiva e o aumento da oferta de emprego, seriam capazes de produzir incrementos de arrecadação; eliminação dos pontos nebulosos da legislação tributária; e aumentar o rigor e a eficácia da atividade arrecadadora mediante a modernização e agilização de seus procedimentos e do aparelhamento da fiscalização de tributos.

Além disso, ao mesmo tempo que defendia uma “[p]olítica agressiva de captação de investimentos” via incentivos fiscais para “quem produz mais e emprega mais”, a proposta de *Britto* (1994, p. 16), fazia uma restrição:

[...] salvo exceções avaliadas segundo critérios econômico-financeiros muito rigorosos – são findos os tempos das isenções fiscais, dos créditos de favor, dos subsídios indiscriminados, responsáveis, em grande parte, pelo déficit público e pela impotência do Estado em realizar os investimentos que lhe competem nas áreas da infraestrutura e dos serviços sociais.

Ao Estado, “neste novo esforço sinérgico de desenvolvimento” (BRITTO, 1994, p. 16) caberia – além de contribuir para a melhoria da produtividade mediante investimentos em infraestrutura, inovação tecnológica e formação de recursos humanos – “centrar-se nas atividades de coordenação de iniciativa, de transmissão de informações estratégicas, de articulação e negociação dos interesses estaduais nos grandes projetos nacionais”.

O *Plano do governo de Olívio Dutra* (1998, p. 12) indicou que o “mediocre desempenho do ICMS”, com queda contínua de 1995 a 1998, foi resultado da Lei Kandir, das anistias e dos privilégios fiscais intensificados no mandato do seu antecessor. Com isso, segundo o documento (DUTRA, 1998, p. 12), o “RS não acompanhou o desempenho dos demais estados” e “[s]ua participação na arrecadação nacional caiu ano após ano”. Para reverter esse quadro, Dutra propôs que a arrecadação do ICMS crescesse pelo menos para atingir o nível de participação do Estado em 1994.

Sobre a política de incentivos fiscais, Dutra fez uma crítica veemente aos concedidos a grandes empresas como *General Motors* e *Ford* e às mudanças realizadas no Fundo Operação Empresa do Estado do RS (Fundopem) durante o governo Britto. Sobre esse último, o documento (DUTRA, 1998, p. 9) argumentou que foi “amplamente utilizado” e o benefício passou de financeiro a fiscal, através do crédito presumido.

Ainda em relação ao Fundopem, Dutra (1998, p. 10) destacou que, na gestão do seu antecessor, os benefícios fiscais subiram de até 60% para até 75% do incremento de ICMS gerado pelos novos investimentos durante o período de até oito anos ou passaram de até completar o valor de 50% do total do investimento realizado para 100% desse total. E, a partir de 1997, o limite mensal do incentivo foi elevado para até 9% do faturamento bruto, podendo superar o ICMS gerado pela empresa. O documento (DUTRA, 1998, p. 10) dizia ainda que, enquanto os protocolos assinados do Fundopem concederam US\$ 199 milhões em benefícios de junho de 1989 a dezembro de 1994, eles saltaram para US\$ 2 bilhões de janeiro de 1995 a abril de 1998, um crescimento de 900%.

Em contraponto à política anterior, a proposta tributária de Dutra (1998, p. 18-19) defendia alterar as alíquotas do ICMS, com aplicação efetiva dos princípios da progressividade e da seletividade, onerando menos os produtos essenciais e mais os supérfluos. Isso seria “ao contrário do praticado” no governo Britto, que “aumentou indiscriminadamente em um ponto percentual todas as alíquotas básicas”, como explica o documento (DUTRA, 1998, p. 19).

Além disso, seriam apresentadas as seguintes medidas: simplificar a legislação tributária; reduzir a renúncia fiscal, com interrupção de novas concessões e disputa no Confaz para não prorrogar e analisar a legalidade das existentes; alterar a política de incentivos fiscais do Fundopem, com revisão das cláusulas contratuais de grandes empreendimentos, como *General Motors* e *Ford*, bem como auditoria nas empresas beneficiadas para verificar o cumprimento dos contratos; e priorizar de forma absoluta os incentivos para as pequenas e médias empresas e para os pequenos produtores rurais, considerados “a base da economia gaúcha e os maiores geradores de emprego”.

O *Plano de governo de Germano Rigotto* (2002, p. 49) destacou que as administrações das últimas décadas do RS, para enfrentar o déficit orçamentário histórico, recorreram a quatro fontes tradicionais de financiamento:

- a) aumento de alíquotas de impostos e da carga tributária;
- b) alienação de patrimônio público;
- c) operações de crédito; e

- d) mais recentemente, no governo Dutra, saques dos recursos do Sistema Integrado de Administração do Caixa (SIAC), conhecido como Caixa Único.

Segundo Rigotto (2002, p. 49), “[t]odas essas fontes de financiamento do déficit público encontram-se hoje ou esgotadas ou carentes de apoio político necessário para sua utilização”. Além disso, o documento (RIGOTTO, 2002, p. 52) advertiu que “[i]niciativas na área tributária não incluir[iam], por inconveniente e inoportuno, projetos destinados ao aumento de impostos”.

Para enfrentar esse quadro, na área tributária, Rigotto (2002, p. 51-54) propôs como prioritário abrir negociação com o Governo Federal e o Congresso Nacional para manter os mecanismos de compensação da Lei Kandir e do Fundo de Exportações pelas perdas de receita de ICMS das exportações gaúchas e para substituir gradativamente as contribuições federais por impostos²³. Foram indicadas também as medidas a seguir: acompanhar de forma mais adequada os setores expressivos da economia estadual; introduzir controles automatizados em tempo real das operações dos contribuintes; realizar convênios com prefeituras para fiscalização do IPVA; simplificar a legislação tributária; tornar mais eficiente a cobrança da dívida ativa; e ampliar a sistemática da substituição tributária.

Rigotto (2002, p. 54) defendeu ainda a utilização de incentivos tributários para atração de investimentos, mas essa política “não precis[aria] e não dev[eria] ser gravosa em termos fiscais”. Para isso, seria “indispensável” satisfazer as seguintes condições: os investimentos seriam claramente dependentes dos benefícios para serem efetivados; e o somatório das estimativas de incremento da receita tributária do Estado em função do efeito multiplicador desses novos investimentos seria superior à perda da receita fiscal decorrente dos incentivos concedidos.

O *Plano de governo de Yeda Crusius* (2006, p. 54-55) apontou que medidas usadas por seus antecessores para financiar o Tesouro acabaram ajudando a postergar o ajuste fiscal das contas públicas do RS. Entre elas, destacaram-se:

- a) até o início da década de 1980, ocorrem sucessivos endividamentos, com o passivo do RS crescendo 27 vezes em termos reais de 1970 a 1998 (quando ocorreu a renegociação);

²³ As contribuições federais – PIS, COFINS, CPMF e CIDE – com exceção dessa última, não são compartilhadas com os estados. Já, os impostos, como IR, IPI e IOF, são.

- b) antes do Plano Real, com o processo inflacionário, parte do déficit foi coberto pela redução real das despesas e pela aplicação dos recursos disponíveis no mercado financeiro, que superavam a perda real de arrecadação;
- c) o ingresso de receitas das privatizações no governo Britto;
- d) a utilização de recursos do SIAC no governo Olívio; e
- e) o uso de recursos dos depósitos judiciais, o aumento de alíquotas do ICMS e de parcelamento do 13º salário através de empréstimo junto ao Banrisul no governo Rigotto.

Além disso, Crusius (2006, p. 55) indicou que houve “compressão dos gastos com investimentos, principalmente no que diz respeito ao setor de infraestrutura” nos governos Dutra e Rigotto.

Crusius (2006, p. 55) sugeriu “abandonar a política do ajustamento” e “adotar um conjunto variado de medidas pelo lado da receita e da despesa que aliv[iasse] a pressão fiscal de curto prazo e permit[isse] que progressivamente o Estado [tivesse] mais recursos para áreas fundamentais”. Pelo lado da receita tributária, constavam as seguintes ações: melhorar a arrecadação do ICMS com os estímulos ao crescimento econômico; implantar e disseminar a Nota Eletrônica; formar e qualificar os grupos setoriais para a fiscalização; acabar com as anistias; revisar a fruição dos incentivos fiscais; incentivar, via inclusive redução de ICMS, o ingresso pelo território do RS de insumos importados²⁴; beneficiar a complementação de cadeias produtivas locais e a compra local de insumos com o objetivo de aumentar o valor agregado do que é produzido no RS e elevar a arrecadação de ICMS; e buscar maior eficiência no acompanhamento da formação e recuperação da dívida ativa.

Sobre a política de incentivos fiscais, o documento acentuou que “é importante gerar condições para que não só novos investimentos venham para o Estado, mas para que também os investimentos já instalados possam ser preservados” (CRUSIUS, 2006, p. 3). Diz ainda que “é fundamental mudar a ênfase da atração de investimentos com base na renúncia fiscal, favorecendo uma política que reforce nossas vantagens competitivas de infraestrutura, capital humano e recursos naturais” (CRUSIUS, 2006, p. 3). Isso, segundo Crusius (2006, p. 3), seria “mais condizente com o atual momento de dificuldades para que o Tesouro aplique recursos em educação, saúde e segurança”.

²⁴ Os insumos estariam ingressando no Estado depois de terem sido importados por Santa Catarina, Paraná e São Paulo, gerando ônus ao Tesouro que tem que ressarcir os compradores gaúchos. A proposta é aumentar essas importações pelo Estado e evitar perda de recursos.

No *Plano de governo de Tarso Genro* (2010, p.4-5), a política tributária tinha o seguinte ponto central: “Crescer para melhorar a receita e arrecadação, considerando sempre o papel do Estado como indutor e regulador do desenvolvimento.” Para isso, foram apresentadas as seguintes medidas: aperfeiçoar os instrumentos de cobrança do estoque de créditos tributários inscritos em dívida ativa; simplificar a carga tributária para as micro e pequenas empresas; e reduzir o ICMS dos produtos de consumo popular e dos setores estratégicos à manutenção e incremento do emprego, como forma de alavancar a produção e a consolidação dos setores envolvidos.

A proposta de Genro recomendou também mudar a política de incentivos fiscais e criar um “Novo Fundopem”, que se transformaria num importante instrumento de combate às desigualdades regionais e à complementação das cadeias produtivas. Além disso, buscaria um tratamento isonômico na concessão dos benefícios e ampliaria os incentivos para as pequenas e médias empresas, sem prejuízo às políticas voltadas aos grandes projetos e dos incentivos já concedidos. O documento (GENRO, 2010, p. 5) destacou ainda que, no governo Rigotto, 92,9% dos incentivos fiscais do Fundopem teriam sido destinados às grandes empresas, 6,7% às empresas médias e apenas 0,4% às pequenas empresas.

Genro (2010, p. 4) enfatizou que “é preciso recuperar o papel indutor do Estado e suas taxas de crescimento, buscando o equilíbrio fiscal sem comprometer o desenvolvimento e as políticas públicas”. Sobre isso, o documento (GENRO, 2010, p. 6) indicou que o Estado incentivasse a formação de cadeias produtivas voltadas para as novas tecnologias e para os setores emergentes (audiovisual, publicidade, cinema etc.), que representariam “um novo modelo”, com “ciência, informação, produção de alimentos, fontes de energias renováveis em detrimento do modelo tradicional”.

Para efeito de comparação da política tributária dos planos dos referidos governadores eleitos com as perspectivas keynesianas indicadas anteriormente, o Quadro 4.1 abaixo traz um resumo das principais propostas nessa área defendidas por eles. Pela aferição dos planos, Britto e Dutra ressaltaram a necessidade de retomada do crescimento da arrecadação do ICMS, que estava perdendo participação em nível nacional. Rigotto destacou a urgência de negociar com o Governo Federal para compensar as perdas das receitas de ICMS sobre exportações, geradas pela Lei Kandir. Por sua vez, Crusius e Genro enfatizaram a necessidade de aumentar a arrecadação de ICMS através do crescimento econômico. Porém, enquanto a primeira defendeu sobretudo os investimentos públicos em infraestrutura para estimular a atividade produtiva, o segundo vai além, explicitando “o papel do Estado como indutor e regulador do desenvolvimento”.

Depois da análise do foco central da política tributária dos planos dos governadores eleitos, é verificado se os seus objetivos coincidem com os três indicados por Keynes (CARVALHO, 1992, p. 209): financiar os gastos públicos; ampliar a demanda agregada; e diminuir a desigualdade de renda e riqueza.

Para aumentar a arrecadação de ICMS, os planos de Britto (1994), Dutra (1998), Rigotto (2002), Crusius (2006) e Genro (2010) endossaram sem muitas divergências medidas como a redução das desonerações fiscais, o combate à sonegação, a efetividade da fiscalização, a simplificação da legislação tributária, a modernização dos procedimentos tributários e o aperfeiçoamento da cobrança da dívida ativa. Dessas medidas, apenas a sobre queda das desonerações fiscais apresentou diferenças mais significativas.

Quadro 4.1: Propostas tributárias dos governadores eleitos no RS no período 1995- 2014

Candidato eleito	Foco da política tributária	Propostas tributárias keynesianas?		
		Financiamento dos gastos	Estímulo à demanda	Diminuição da desigualdade
Britto	Reverter a tendência ao divórcio entre o crescimento do produto estadual e a arrecadação do ICMS.	Aumento das receitas através do crescimento econômico, redução das desonerações fiscais e fiscalização.	Incentivos fiscais para o investimento e redução de alíquotas setoriais.	Não aborda.
Dutra	Superar o “medíocre desempenho do ICMS”, crescendo pelo menos para atingir o nível de participação do RS em 1994.	Aumento das receitas através do crescimento econômico, redução das desonerações fiscais, não renovação e análise da legalidade das existentes, e fiscalização dos segmentos econômicos mais significativos.	Incentivos fiscais para pequenas e médias empresas e pequenos produtores rurais e revisão de alíquotas para onerar menos os produtos essenciais e mais os supérfluos.	Revisão de alíquotas para onerar menos os produtos essenciais e mais os supérfluos.
Rigotto	Negociar com o Governo Federal as compensações pelas perdas da Lei Kandir e a substituição gradativa das contribuições federais por impostos.	Aumento das receitas através do crescimento econômico, redução das desonerações fiscais, acompanhamento dos setores mais expressivos da economia, cobrança mais eficiente da dívida ativa e ampliação da substituição tributária.	Incentivos fiscais só para os projetos claramente dependentes deles para serem efetivados e desde que o incremento de receita seja maior do que a perda da receita.	Não aborda.
Crusius	“[A]bandonar a política do ajustamento” e, pelo lado da receita, aumentar a arrecadação de ICMS, com os estímulos ao crescimento econômico.	Aumento das receitas através do crescimento econômico, redução das desonerações fiscais, implantação NF-e , fiscalização de grupos setoriais e maior eficiência na recuperação da Dívida Ativa.	Incentivos fiscais não só para novos investimentos, mas para manter os já existentes.	Não aborda.
Genro	“Crescer para melhorar a receita e arrecadação, considerando sempre o papel do Estado como indutor e regulador do desenvolvimento.”	Aumento das receitas através do crescimento econômico, redução das desonerações fiscais e aperfeiçoamento dos instrumentos de cobrança do estoque de créditos inscritos em dívida ativa.	Incentivos fiscais para novas tecnologias, ampliação das pequenas e médias empresas, redução de ICMS dos produtos de consumo popular.	Redução do ICMS dos produtos de consumo popular.

Fontes: Planos de Governo dos candidatos eleitos.

Obs.: Elaboração própria.

Como destacado acima, Britto (1994, p. 16), mesmo endossando uma “[p]olítica agressiva de captação de investimentos” via benefícios tributários para “quem produz mais e emprega mais”, ressaltou que “são findos os tempos das isenções fiscais, dos créditos de

favor, dos subsídios indiscriminados”. Dutra (1998, p. 9) trouxe a crítica mais contundente, sobretudo sobre o aumento expressivo das desonerações fiscais concedidas no governo Britto para grandes empresas através do programa Fundopem, bem como defendeu inclusive a não renovação e a análise da legalidade das existentes. Rigotto (2002, p. 54) e Crusius (2006, p.3), para diminuir a renúncia fiscal, sugeriram que o acesso aos incentivos tributários fosse mais restrito. Enquanto o primeiro argumentou que os benefícios seriam concedidos apenas para os casos claramente dependentes e geradores de incremento de receita maiores do que as desonerações, a segunda destacou a necessidade de mudar a ênfase da renúncia para uma política que reforçasse as vantagens competitivas de infraestrutura, de capital humano e de recursos naturais do RS.

Em relação ao **financiamento dos gastos públicos**, todos os planos de governo analisados defenderam o aumento das receitas tributárias, sobretudo de ICMS. Porém, como seria de esperar, nenhum dos candidatos afirmou que elevaria as alíquotas básicas dos impostos estaduais.

Sobre as políticas tributárias de **estímulo à demanda agregada**, todos os candidatos eleitos incluíram entre elas as desonerações fiscais para aumentar o nível de investimentos privados da economia gaúcha. Apesar da legislação tributária estabelecer diferentes modalidades de desonerações (ver Anexo C), os planos não detalham quais delas seriam priorizadas, nem especificam quais atividades econômicas e tipos de mercadorias seriam beneficiados – se bens de consumo, bens de capital, insumos industriais ou energia elétrica, por exemplo.

Aqui, é preciso lembrar que o ICMS – o principal imposto dos estados – incide sobre operações com mercadoria e prestação de serviços de transportes e onerosos de comunicação. Nas aquisições dos ativos que compõem os investimentos privados – estimados a partir da demanda de FBCF (ver Anexo A) – há crédito tributário.

Conforme o *Plano* de Britto (1994, p. 11 e 15), os benefícios creditícios e fiscais para o investimento teriam como prioridade as empresas dispostas a comercializar no âmbito do Mercosul e os projetos relacionados às “mais recentes tendências da economia brasileira e mundial, estimulando a inovação tecnológica, a racionalização dos processos produtivos, a qualificação dos produtos, a modernização dos sistemas de gestão”. O candidato (BRITTO, 1994, p. 18) também sugeriu a redução de alíquotas setoriais para estimular a atividade produtiva. Sobre os incentivos fiscais, o *Plano* de Dutra (1998, p. 19) centrou na crítica aos concedidos a grandes empresas no governo Britto e na defesa de que eles fossem direcionados prioritariamente às pequenas e médias empresas e aos pequenos produtores rurais.

A política de investimentos defendida por Rigotto (2002, p. 54), ao mesmo tempo que procurou retomar a atração de grandes empresas e beneficiar os sistemas industriais locais, estimulou a diversificação e a modernização da matriz produtiva do RS e a redução das desigualdades regionais. Além disso, buscou “não [...] ser gravosa em termos fiscais” (RIGOTTO, 2002, p. 54). Sobre os benefícios fiscais, o plano de Crusius (2006, p. 3) colocou que “é importante gerar condições para que não só novos investimentos venham para o Estado, mas para que também os investimentos já instalados possam ser preservados” e “mudar a ênfase da atração de investimentos [para] uma política que reforce [as] vantagens competitivas de infraestrutura, capital humano e recursos naturais”. Tarso (2010, p. 5) sugeriu que os incentivos fiscais e o “Novo Fundopem” fossem usados como instrumentos para combater as desigualdades regionais e complementar as cadeias produtivas, além de ampliar a participação das pequenas e médias empresas e estar voltados para as novas tecnologias e setores emergentes.

Na perspectiva keynesiana, é preciso enfatizar que os incentivos fiscais seriam válidos se e somente se eles aumentassem a demanda agregada via investimento (consumo de bens de capital), elevando o nível de renda e de emprego. Benefícios que apenas geram guerra fiscal, queda na arrecadação e descompromisso com a renda e o emprego fogem do escopo keynesiano.

Além dos incentivos fiscais para investimento, os planos de Olívio (1998) e Tarso (2010) propuseram a redução das alíquotas de ICMS dos produtos essenciais. Isso, além de poder contribuir de forma indireta para diminuir a desigualdade, como será visto abaixo, aumentaria a renda disponível das classes populares, possibilitando que elas expandissem o seu nível de consumo.

Quanto às políticas tributárias para **redução da desigualdade**, nenhum dos programas trata da utilização do imposto sobre herança (ITCD) para auxiliar com esse objetivo. Esse imposto estadual junto com o IR, de competência federal, desde que progressivos, são os principais tributos que podem diretamente melhorar a distribuição de riqueza e de renda, como tinha indicado Keynes (1964). Como dito antes, apenas os planos de Dutra (1998) e Genro (2010) manifestaram a defesa da redução de ICMS para os produtos essenciais – o que, de forma indireta, ajudaria a melhorar a repartição da renda, pois o Estado se apropriaria de uma fatia menor dos rendimentos dos mais pobres.

A seguir, será analisada a execução da política tributária nas diferentes administrações do RS de 1995 a 2014.

4.3.2 Execução da política tributária do RS entre 1995 e 2014

A execução da política tributária dos governos Britto, Dutra, Rigotto, Crusius e Genro é discutida através da observação das edições anuais da Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa, entre 1995 e 2014, e da legislação tributária do RS. Assim como na subseção anterior, procura-se identificar se os instrumentos tributários desenvolvidos por essas administrações no Estado se equiparam com os sugeridos por Keynes.

Entre as políticas tributárias realizadas nesse período, destacaram-se: a elevação ou a tentativa de aumento das alíquotas básicas do ICMS para financiar os gastos públicos; a adoção de medidas diversas no âmbito da administração tributária para aumentar a arrecadação; a concessão de incentivos fiscais para estimular o investimento privado; e a crítica à quebra do pacto federativo, que concentra receitas tributárias na União em detrimentos dos estados.

Na gestão Britto, a política tributária teve como pontos centrais o início da vigência da Lei Kandir (BRASIL, 1996a), a ampliação dos incentivos fiscais principalmente para grandes empresas e a elevação indiscriminada das alíquotas internas do ICMS. A Lei Estadual nº. 10.389/1995 (RIO GRANDE DO SUL, 1995c) autorizava o Governo do Estado a reduzir, temporariamente, para cada semestre, a alíquota básica de 17% do ICMS, desde que o desempenho da arrecadação desse imposto no período-base anterior fosse o seguinte: crescimento real superior a 5%, alíquota de 16,5%; crescimento real superior a 10%, alíquota de 16%; crescimento real superior a 15%, alíquota de 15,5%; e crescimento real superior a 20%, alíquota de 15%. A correção monetária seria medida pelo IGP-DI.

A Lei Estadual nº. 10.545/1995 (RIO GRANDE DO SUL, 1995d) alterou a legislação do antigo Fundopem (RIO GRANDE DO SUL, 1972), elevando o limite máximo do incentivo financeiro a ser concedido à empresa de 60% para 75% do incremento real do ICMS recolhido individualmente por ela, pelo período máximo de oito anos ou até atingir 50% do valor do custo do novo investimento fixo total do projeto, excetuando o terreno. Esse último limite poderia subir para até 60%, sob certas condições. Por sua vez, a Lei Estadual nº. 11.028/1997 (RIO GRANDE DO SUL, 1997e) instituiu o novo Fundopem²⁵, que passou a ter

²⁵ Na *Mensagem* à Assembleia Legislativa (ESTADO DO RS, 1999b, p. 49) destaca-se que o Fundopem era uma das fontes que dava suporte ao Sistema Estadual para Atração e Desenvolvimento de Atividades Produtivas (SEADAP). As demais fontes eram o Fundo de Fomento Automotivo do Estado do Rio Grande do Sul (Fomentar/RS), o Fundo para Recuperação Industrial do Estado do Rio Grande do Sul (PRIN/RS) e o Fundo de Apoio à Microempresa, ao Microprodutor Rural e à Empresa de Pequeno Porte (Funamep). No caso do Fundopem, em 1998, ele contemplava seis programas (RIO GRANDE DO SUL, 1999b, p. 49): o Programa Setorial de Desenvolvimento da Indústria de Transformação de Produtos Químicos do Estado

como objetivo “financiar e subsidiar investimentos em empreendimentos industriais”. As empresas beneficiadas receberiam as parcelas financiadas ou subsidiadas na forma de crédito em conta corrente ou de apropriação de crédito fiscal presumido.

Na *Mensagem* (RIO GRANDE DO SUL, 1999b, p. 25), Britto apresentou um balanço dos grandes investimentos atraídos ao RS no período 1995-1998, resultado da política de incentivos fiscais. Considerando valores superiores a R\$ 10 milhões, a projeção de investimento teria alcançado R\$ 9,2 bilhões e gerado 32.247 empregos diretos, em valores da época. Entre os empreendimentos previstos estava o da montadora da Ford, o maior deles, no valor de R\$ 1 bilhão, que acabou indo para a Bahia no governo Dutra.

A gestão Britto justificou o uso dos incentivos fiscais para atrair grandes investimentos. De acordo com a *Mensagem* (RIO GRANDE DO SUL, 1999b, p. 25), com a estabilidade do Plano Real o Brasil passou a receber investimentos internacionais de grande vulto, com destaque para a indústria automobilística e o RS não poderia deixar de participar desse “novo ciclo de investimentos pesados”, como ocorrera no passado. No documento (RIO GRANDE DO SUL, 1999b, p. 25), avaliava-se: “Ficar fora, mais uma vez, da rota dos grandes investimentos seria desastroso para a economia gaúcha”. Esse seria o motivo “que levou o Governo Estadual a conceber e implantar uma ativa e agressiva política de atração de investimentos que colocou o Estado no centro da chamada guerra fiscal”. (RIO GRANDE DO SUL, 1999b, p. 25).

A Lei Estadual nº. 10.983/1997 (RIO GRANDE DO SUL, 1997d) elevou de forma indiscriminada em um ponto percentual as alíquotas internas de ICMS para vigorar durante o exercício de 1998. Apenas a alíquota efetiva dos produtos que compõem a cesta básica do RS continuou em 7%, pois houve redução da base de cálculo para o ano de 1998. Essa lei revogou a Lei Estadual nº. 10.389/1995, que previa redução de alíquota de ICMS quando houvesse aumento da arrecadação. Na justificativa do Projeto de Lei nº. 177/1997 (RIO GRANDE DO SUL, 1997g), o Poder Executivo argumentou que a elevação das alíquotas do ICMS seria necessária para o “financiamento do gasto público” e para “manter [o] equilíbrio [das contas públicas]”.

Sobre o pacto federativo, a administração Britto, ao tempo que destacou a sintonia do projeto estadual com o federal no processo de reformas via privatizações, renegociação da

(Proplast/RS); o Programa Setorial de Desenvolvimento das Indústrias de Geração, Transmissão e Distribuição de Energia Elétrica (Proenerg/RS); o Programa Setorial para o Desenvolvimento da Indústria de Cigarros (Proinci/RS); o Programa Setorial para a Interiorização da Indústria (Prointerior/RS); o Programa Setorial de Desenvolvimento da Indústria de Autopeças (Propeças/RS); e o Programa Setorial de Desenvolvimento da Indústria de Alta Tecnologia (Protec).

dívida e saneamento dos bancos públicos, questionou as desonerações da Lei Kandir, que diminuiriam as receitas de ICMS dos Estados. Na *Mensagem* (RIO GRANDE DO SUL, 1999b, p. 21), a gestão Britto criticou as desonerações das exportações e dos bens de capital trazidas pela Lei Kandir e a “inefetividade dos mecanismos de compensação das perdas”, que teriam contribuído para a queda da arrecadação do ICMS em 1997. No entanto, com “as correções introduzidas na metodologia de cálculo das compensações”, esperava-se que em 1998 houvesse reversão dessa queda: “a tendência é de que as transferências previstas na sistemática da Lei Kandir compensem a redução da arrecadação do ICMS” (RIO GRANDE DO SUL, 1999b, p. 21).

Na administração Dutra (RIO GRANDE DO SUL, 2000b, 2001b, 2002b, 2003b), pode-se identificar pelo menos três características marcantes na política fiscal: denúncia da quebra do pacto federativo e da guerra fiscal; mudança na política de incentivos fiscais; e tentativas frustradas de alteração das alíquotas do ICMS.

Em relação à primeira característica, na edição de 2000 da *Mensagem* (RIO GRANDE DO SUL, 2000b, p. 27), o governo Dutra afirmava que “contínuas alterações na legislação federal ensejaram uma fissura no pacto federativo”, diga-se de passagem, este tinha sido consagrado na Constituição Federal de 1998, cujas consequências eram a “descentralização dos encargos e das receitas da União em favor de estados e municípios e preservando a autonomia dessas esferas de governo”. Entre as alterações, o documento (RIO GRANDE DO SUL, 2000b, p. 27) destacou a criação das contribuições cumulativas, a aprovação da Lei Kandir e do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)²⁶, que retiravam receitas dos estados, e o aprofundamento na descentralização de encargos às esferas subnacionais.

Sobre a guerra fiscal – ao contrário da gestão Britto que admitiu ter participado dela (RIO GRANDE DO SUL, 1999b, p. 25) –, o governo Dutra (RIO GRANDE DO SUL, 2000b, p. 28) condenou-a de forma explícita, enfatizando que ela “não só est[ava] sendo tolerada, como também incentivada pelo Governo Federal” e trazia “consequências negativas ao desenvolvimento e às finanças públicas” do RS. Nas edições seguintes da *Mensagem*, a administração Dutra reforçou a crítica à “predatória guerra fiscal entre os Estados” (RIO GRANDE DO SUL, 2001b, p. 8; 2002, p. 7; 2003, p. 16). Assim, na publicação de prestação de contas (RIO GRANDE DO SUL, 2003b, p. 40)²⁷ o governo Dutra enfatizou que “[o] Rio

²⁶ Com a Emenda Constitucional n. 27 de 2001, o FEF passou a se chamar Desvinculação das Receitas da União (DRU).

²⁷ O documento justifica ainda que “a guerra fiscal e a política desencadeada pelos [seus] adversários” explicariam o fato de a Ford ter desistido de instalar uma montadora no RS e optado pela Bahia. “Enquanto nosso governo negociava a permanência da Ford, o presidente Fernando Henrique e o ex-senador Antônio

Grande do Sul balizou sua participação nas discussões em torno da Reforma Tributária com a manutenção do ICMS na competência dos estados e com o fim da guerra fiscal.”

Quanto à segunda característica, a *Mensagem* de 2000 (RIO GRANDE DO SUL, 2000b, p. 54), informou que a posse de Dutra “determinou a mudança de diretrizes” na política de incentivos fiscais, beneficiando as microempresas (MEs) e empresas de pequeno porte (EPPs), “ao contrário da política até então adotada, de privilegiamento dos grandes empreendimentos, via incentivos de natureza fiscal e financeira”. O Estado alterou a regulamentação da legislação do Fundopem através do Decreto nº. 39.807/1999 (RIO GRANDE DO SUL, 1999c), que passou a “deixar de ser um instrumento de renúncia fiscal, para ser um financiamento com base fiscal, servindo para o fortalecimento do sistema estadual de financiamento aos investimentos”. (RIO GRANDE DO SUL, 2000b, p. 145).

Além disso, a política fiscal da administração Dutra procurou ser compatível com a política industrial centrada “no fortalecimento da estrutura industrial existente no Estado, com ênfase para o apoio aos Sistemas Locais de Produção [SLP]” (RIO GRANDE DO SUL, 2003b, p. 13). Com essa nova diretriz, houve uma análise dos projetos em andamento e dos pedidos, com alguns deles sendo arquivados, indeferidos, revogados ou renegociados (RIO GRANDE DO SUL, 2001b, p. 86).

Quanto à terceira característica, a administração Dutra procurou em três oportunidades alterar as alíquotas do ICMS, mas os projetos foram rejeitados pela Assembleia Legislativa. A primeira tentativa foi em 1999, através do Projeto de Lei nº. 314/1999 (RIO GRANDE DO SUL, 1999d), que propôs elevar as alíquotas de ICMS da energia elétrica (exceto para iluminação pública e para utilização industrial, rural e, até 50 Kw por mês, residencial), de bebidas e dos serviços de comunicação. Além disso, o projeto previa a alteração da sistemática de apropriação de créditos tributários das empresas.

A segunda possibilidade foi em 2000, com o Projeto de Lei nº. 259/2000 (RIO GRANDE DO SUL, 2000c), chamado de Reconfiguração da Matriz Tributária. Esse majorava novamente as alíquotas de ICMS da energia elétrica residencial (mantendo as exceções anteriores) e dos serviços de comunicação e restringia o aumento aos refrigerantes. E a terceira tentativa ocorreu em 2001, com o Projeto de Lei nº. 329/2001 (RIO GRANDE DO SUL, 2001c), denominado de Programa de Incentivo ao Crescimento (PIC), que previa a

Carlos Magalhães reeditavam medida provisória enquadrando a Ford no Regime Automotivo baiano.” (ESTADO DO RS, 2003, p. 22). A norma referida é a MP nº 1.740-32, de 1999, convertida na Lei Federal nº. 9.808, de 1999.

elevação das alíquotas de ICMS da gasolina, do álcool, dos serviços de comunicação, das bebidas e dos cigarros.

Na justificativa para o aumento do ICMS em 1999 constava as “sérias dificuldades financeiras, fruto da histórica degradação de suas finanças” e agravadas pelas prestações da dívida pública, pela redução da arrecadação do ICMS provocada pela Lei Kandir e pelo grande volume de renúncia de receitas desse imposto (RIO GRANDE DO SUL, 1999c). Como fundamentação, o projeto de Reconfiguração da Matriz Tributária em 2000 “permitiria fomentar ainda mais a economia gaúcha, reduzindo a tributação de nossos setores tradicionais, geradores de emprego e de renda, e aumentando a dos setores que podem pagar mais” (RIO GRANDE DO SUL, 2000b, p. 32). E, de acordo com a justificativa para elevar o ICMS em 2001, o projeto “representa um esforço de aperfeiçoamento possível do sistema de incidência do principal imposto estadual”, buscando “atingir um maior grau de justiça fiscal” e “incentiva[r] o crescimento”. O documento destacava ainda que, ao contrário dos apresentados em 1999 e 2000, o PIC “visa[va] atingir o chamado ‘somatório zero’, significando que dele não resultar[ia] qualquer excedente de receita para o financiamento público estadual”. (RIO GRANDE DO SUL, 2001c).

No governo Rigotto (RIO GRANDE DO SUL, 2004b, 2005b, 2006b), a política tributária priorizou pelo menos os seguintes tópicos: continuidade no questionamento da quebra do pacto federativo; nova mudança na política de incentivos fiscais, procurando favorecer, de um lado, grandes empresas e, de outro, pequenas e médias empresas; elevação diferenciada das alíquotas de ICMS; e utilização das medidas de aumento de arrecadação como parte de uma política de ajuste fiscal das contas públicas.

A exemplo da administração Dutra, a de Rigotto (RIO GRANDE DO SUL, 2005b, p. 31) enfatizou que “[h]á fortes sinais de quebra do pacto federativo pela União” e que “[o] conflito de interesses entre os estados e o Governo Federal é uma realidade que deve ser enfrentada”. Corroboraria para isso o fato de a União “aumenta[r] continuamente sua base arrecadatória, principalmente com o uso das contribuições sociais – CPMF, CIDE, COFINS e, agora, a CSLL²⁸ – que não são repartidas com os demais entes federativos”. (RIO GRANDE DO SUL, 2005b, p. 36). Porém, na *Mensagem* (2004, p. 33) foi destacado que a regulamentação da Reforma Tributária “trar[ia] um pequeno alívio aos cofres estaduais”, com

²⁸ A *Mensagem* (ESTADO DO RS, 2005, p. 36) destaca que, com a entrada em vigência, a partir de 2005, da MP nº. 232/2004, a base de cálculo da CSLL seria elevada de 32% para 40% sobre os profissionais liberais e prestadores de serviços, o que alargaria ainda mais a participação da União no bolo tributário em detrimento dos estados e municípios.

a participação dos estados na arrecadação da CIDE combustíveis e a criação do Fundo de Compensação às Exportações pelas perdas da Lei Kandir. A Emenda Constitucional nº 44 (BRASIL, 2004a) determinou que 29% da arrecadação da CIDE passasse a ser distribuída para os estados e a Lei Federal nº. 10.336 (BRASIL, 2001d) estabeleceu os percentuais que caberiam a cada um deles. No caso do RS, a participação ficou em 6,50% do montante destinados aos estados.

Sobre a compensação dos Estados pelas perdas de ICMS sobre as exportações, além das transferências efetuadas sob amparo da Lei Kandir, previstas no Art. 91 do ADCT, o Governo Federal, através da MP nº 193 (BRASIL, 2004c)²⁹, propôs a criação do Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações (FEX) para o ano de 2004, a ser distribuído aos estados de acordo com a efetiva manutenção e o aproveitamento do montante do ICMS cobrado nas operações anteriores às exportações. Ademais, do montante pertencente a cada estado, 75% ficaria com ele e os outros 25%, aos seus municípios.

Nos anos seguintes, os recursos previstos para o FEX foram incluídos em rubrica exclusiva da respectiva LOA e liberados por intermédio de Medida Provisória ou Lei Ordinária. Os percentuais de cada estado no rateio do FEX são estipulados no Confaz.

Para reestabelecer o pacto federativo, segundo o governo Rigotto (RIO GRANDE DO SUL, 2006b, p. 46), seria “preciso insistir” nas “indispensáveis” redução dos dispêndios com o pagamento da dívida pública e melhoria da repartição da carga tributária entre a União, Estados e Municípios. Esse último item exigiria “a concretização de uma sempre falada e sempre adiada reforma tributária, que poderá pôr fim à chamada guerra fiscal entre os Estados” e “consagr[ar] igualmente regras menos perversas de compensação pelas perdas tributárias decorrentes da desoneração das exportações”. (RIO GRANDE DO SUL, 2006b, p. 46).

Quanto à política de incentivos fiscais, a gestão Rigotto também fez alterações. Em vez de priorizar as micro e pequenas empresas e os SLPs como seu antecessor, as medidas de Rigotto atingiram esses setores, ao mesmo tempo que beneficiaram grandes empreendimentos. Em 2003, tendo como diretriz a desconcentração de investimentos e diminuição das desigualdades regionais, foi reestruturado o Fundopem e criado o Integrar-RS, que “faculta[va] incentivos diferenciados às empresas que opta[ssem] por se localizar nas regiões menos desenvolvidas do Estado”. (RIO GRANDE DO SUL, 2004b, p. 11). Esses dois programas foram estabelecidos na Lei Estadual nº.11.916 (RIO GRANDE DO SUL, 2003c).

²⁹ Foi convertida na Lei nº 10.966/2004.

O governo Rigotto elevou as alíquotas de ICMS dos combustíveis, telecomunicações e energia elétrica residencial, com consumo superior a 50 Kw/mês, de 25% para 30%, para vigência no período de abril a dezembro de 2005 e, de 25% para 29%, para o período de janeiro a dezembro de 2006. Essas alterações faziam parte do chamado Plano de Ajuste do Setor Público Estadual, estabelecido na Lei Estadual nº. 12.209 (RIO GRANDE DO SUL, 2004e). Essa norma possibilitava ainda o estabelecimento de percentual máximo de redução do saldo devedor em função de créditos fiscais recebidos por transferência de terceiros e determina que os saldos credores acumulados em virtude de exportação somente fossem passíveis de transferência se acumulados em função de efetiva exportação. Na Justificativa do PL nº. 335 (RIO GRANDE DO SUL, 2004c), que deu origem à Lei Estadual nº. 12.209, constava que a situação das finanças públicas do RS “exige dos governantes atitudes firmes que, por vezes, podem significar o remédio amargo e necessário para atingir-se a cura”.

Porém, o aumento das alíquotas de ICMS, as medidas para aumentar a arrecadação e os cortes de gastos, sobretudo de custeio e investimentos, foram insuficientes e o governo Rigotto teve que utilizar recursos provenientes do Caixa Único e dos depósitos judiciais³⁰ para fechar as contas. Além disso, parte dos servidores do Poder Executivo, para receber o 13º salário em dia, teve que recorrer a financiamento do Banrisul³¹. Nesse último caso, os custos das operações e os juros seriam bancados pelo Governo do Estado.

De acordo com a administração Rigotto (RIO GRANDE DO SUL, 2006b, p. 28), mesmo considerando que “a melhora sustentada das finanças rio-grandenses envolve persistência, zelo e contínuo esforço de contenção de despesas e de incremento de receitas”, os estados “só conseguirão atender adequadamente as demandas sociais nas áreas da prestação dos grandes serviços sociais, da infraestrutura e do fomento ao desenvolvimento quando efetivada uma profunda revisão do pacto federativo”. Isso exigiria “a criação de mecanismos estáveis de neutralização das perdas tributárias decorrentes da política de sustento às exportações e uma reforma tributária que ponha fim à guerra fiscal entre os estados” (RIO GRANDE DO SUL, 2006b, p. 28).

Na gestão Crusius (RIO GRANDE DO SUL, 2008b, 2009b, 2010b) a política tributária foi centrada nos seguintes pontos: tentativa de elevar as alíquotas de ICMS;

³⁰ A Lei Estadual nº. 12.069 (RIO GRANDE DO SUL, 2004d) disponibilizou ao Estado do RS a parcela correspondente a 70% do valor dos depósitos judiciais e estabeleceu que os rendimentos seriam repassados ao Fundo de Reparcelamento do Poder Judiciário.

³¹ A LRF proíbe operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo. Assim, os empréstimos são feitos em nome dos servidores.

emprego de medidas de aumento de arrecadação como parte de uma política mais aprofundada de ajuste fiscal das contas públicas; continuidade na política de incentivos fiscais; e problemática do pacto federativo.

Depois de eleita no final de outubro de 2006 e antes de tomar posse, Crusius solicitou ao governador não-reeleito, Rigotto, o encaminhamento do PL 531/2006 (RIO GRANDE DO SUL, 2006c) à Assembleia Legislativa para manter a elevação das alíquotas de ICMS da energia elétrica dos combustíveis e dos serviços de comunicação, além de estender o aumento a bebidas e produtos não-essenciais, como arma, fumo, perfumes, e brinquedos que incitem a violência. A proposta reduzia, por dois anos, em 30%, os benefícios concedidos na forma de créditos fiscais presumidos e extinguiu o crédito fiscal presumido calculado sobre o imposto incidente no fornecimento de energia elétrica aos estabelecimentos comerciais. O projeto concedia desonerações fiscais em três setores distintos: alimentação; construção civil; e indústria, agronegócio e infraestrutura. Além disso, devido aos questionamentos sobre a constitucionalidade da progressividade, esse PL indicou o estabelecimento de uma alíquota única do ITCD para cada tipo de operação: 4% para transmissões *causa mortis* (herança) e 3% para doações.

Juntamente com o PL 531/2006, foram encaminhados outros três com os seguintes fins: instituir o Programa de Reestruturação das Finanças Públicas do Estado do RS; criar uma reserva financeira de equilíbrio orçamentário, nos termos desse programa; e constituir o Fundo de Garantia da Previdência Pública Estadual (FGPrev). Os quatro projetos foram rejeitados pela AL em dezembro de 2006.

Alguns desses projetos foram reapresentados posteriormente e aprovados. No caso do FGPrev, ele foi criado através da Lei Estadual nº. 12.764 (RIO GRANDE DO SUL, 2007d) concomitante com o Fundo de Equilíbrio Previdenciário (FE-Prev), estabelecido pela Lei Estadual nº. 12.763 (RIO GRANDE DO SUL, 200c7). Em relação ao ITCD, a Lei Estadual nº. 13.337 (RIO GRANDE DO SUL, 2009e) instituiu a alíquota de 4% para transmissões *causa mortis* (herança) e 3% para doações, nos valores acima da faixa de isenção.

A busca pelo equilíbrio das contas públicas foi uma das prioridades do governo Crusius, sendo incluído como um dos eixos dos chamados projetos estruturantes. De acordo com Crusius (RIO GRANDE DO SUL, 2007b, p. vii), “[o] ajuste fiscal não é um fim em si mesmo, mas é condição necessária para o Estado recuperar a sua capacidade de garantir serviços públicos de qualidade”. Ela destaca ainda que o ajuste “deve ser compartilhado de forma responsável e solidária por todos os Poderes de Estado e por toda a sociedade gaúcha” e que o seu custo “será sempre menor do que os decorrentes da redução do investimento

público, do sucateamento da máquina pública e da perda da qualidade dos serviços públicos” (RIO GRANDE DO SUL, 2007b, p. vii).

Em relação à política de incentivos fiscais, a administração Crusius foi centrada nas seguintes medidas: benefícios a grandes empreendimentos através do Fundopem; instituição da Lei de Inovação Tecnológica e criação do Programa Pró-Inovação; apoio à formação de Arranjos Produtivos Locais (APLs); retorno das isenções do Simples Gaúcho; e medidas contra a crise de 2009. O Fundopem aprovou projetos nos setores automotivo, naval, metal-mecânico, bioenergia, madeira e floresta, alimentos, fumageiro, coureiro-calçadista e de alta tecnologia. (RIO GRANDE DO SUL, 2010b, p. 127-128).

Sobre a problemática do pacto federativo, a gestão Crusius (RIO GRANDE DO SUL, 2007b, p. 36) enfatizou que a “criação de mecanismos de neutralização dos aspectos negativos presentes da política de sustento às exportações” seria o mais urgente para o Estado, com destaque para o “princípio de compensações adequadas” pelas desonerações fiscais de ICMS ocasionadas pela Lei Kandir. Além disso, as ações do Estado para elevar as receitas próprias e diminuir as despesas precisariam ser reforçadas com os seguintes itens: a repartição justa dos tributos da União, através de um novo pacto federativo; e a instituição da reforma tributária, sem prejuízo no fluxo de arrecadação, que ponha fim à guerra fiscal entre os Estados. (RIO GRANDE DO SUL, 2010b, p. 89).

O governo Genro (RIO GRANDE DO SUL, 2012b, 2013b, 2014b) executou uma política tributária com foco nos seguintes tópicos: não propôs a elevação das alíquotas básicas do ICMS; defendeu ajuste das contas públicas via aumento da arrecadação gerada por crescimento econômico e por melhorias na administração tributária; modificou a política de incentivos fiscais; e, apesar de explorar a proximidade política com o governo Federal, questionou o pacto federativo.

No início do seu mandato, Genro (RIO GRANDE DO SUL, 2011b, p. 71) – a exemplo dos seus antecessores – reconheceu que as contas públicas do RS se encontravam “[n]uma situação de crise estrutural”, mas não propôs aumento das alíquotas do ICMS como medida para combatê-la. Em relação aos principais “fatores de engessamento” das contas públicas do RS a partir do final da década de 1990, o governo Genro (RIO GRANDE DO SUL, 2012, p. 41) indicou os seguintes:

- a) “edição de um arcabouço legislativo que reconfigurou o modelo de financiamento dos estados”, com o fim das vias não-tributárias (inflação, endividamento mobiliário e privatizações);

- b) “imposição onerosa do termo da dívida pública gaúcha contratualizada com a União”, com comprometimento de 13% da RLR e “elevados encargos [...] os mesmos da época de inflação galopante, quando o Brasil pagava juros maiores”; e
- c) altos gastos com aposentadorias e pensões, com crescente déficit previdenciário.

A administração Genro (RIO GRANDE DO SUL, 2014b, p. 34) defendeu “um novo modelo de gestão fiscal” para aumentar as receitas, que resgataria o papel do Estado e buscaria um alto padrão de dinamismo e sustentabilidade do crescimento da economia gaúcha. Nesse “novo modelo”, foram indicadas novas fontes de financiamento: alocação de recursos federais disponíveis para a qualificação e ampliação de serviços públicos; contratação de operações de crédito para bancar investimentos públicos e políticas sociais; e reforço de arrecadação através da permanente qualificação do Fisco. Sobre esse último item, a gestão Genro (RIO GRANDE DO SUL, 2014b, p. 225) ressaltou que a Secretaria da Fazenda buscou incrementar as receitas através da intensificação do combate à sonegação e da cobrança da dívida ativa, integrando Receita Estadual com o Ministério Público Estadual, Procuradoria-Geral do Estado e Receita Federal.

Quanto à política de incentivos fiscais, foram realizadas novas alterações no Fundopem através da Lei Estadual nº 13.843 (RIO GRANDE DO SUL, 2011d), com ampliação dos limites de financiamento, de 75% para 90% do ICMS incremental e, até 100%, no caso de cooperativas. Foi criado o Fundo de Fortalecimento dos APLs através da Lei Estadual nº 13.840 (RIO GRANDE DO SUL, 2011c), que permitia a concessão de incentivos fiscais de 100% dos recursos que as empresas aportassem em projetos.

Sobre o ITCD, é importante destacar que mesmo com a decisão do STF, através do Recurso Extraordinário 562.045, em fevereiro de 2013, pela constitucionalidade das alíquotas progressivas do ITCD, previstas na Lei Estadual nº. 8.821 (RIO GRANDE DO SUL, 1989b), o Governo não propôs a volta das alíquotas progressivas, que tinham sido extintas em 2009.

Com o objetivo de implementar a Resolução nº 13 do Senado Federal (BRASIL, 2012) – que estabeleceu alíquota de 4% nas operações interestaduais com mercadorias e bens importados do exterior que não tinham sido submetidos a processo de industrialização ou que apresentavam conteúdo de importação superior a 40% – foi aprovada a Lei Estadual nº. 14.178/2012 (RIO GRANDE DO SUL, 2012d). Essa determinou ainda que o imposto seria pago antecipadamente, total ou parcialmente, no momento da entrada no território do RS, nos recebimentos de mercadorias de outros estados.

De acordo com a *Justificativa* do PL n.º. 288/2012 (RIO GRANDE DO SUL, 2012c) – que originou a Lei Estadual n.º. 14.178/2012 – com a alíquota de 4% procurava-se reduzir os efeitos de benefícios fiscais para a importação de produtos industrializados, concedidos por estados sem autorização do Confaz, como forma de atração de atividades de distribuição, ou seja, buscava-se combater a chamada “Guerra dos Portos”. O documento (RIO GRANDE DO SUL, 2012c) afirmava ainda que “tais benefícios prejudicam gravemente a indústria nacional, pois na maioria dos casos a carga tributária do produto importado é menor que a do produto fabricado no país”. Lagemann (2014, p. 129) argumenta que a Resolução n.º 13 de 2012 do Senado Federal “representa um passo em direção à reforma tributária preconizada pelo Governo Federal, que ameniza a situação da ‘guerra fiscal’ mais prejudicial, de ‘luta por receitas’, e que reduz a competitividade da produção nacional frente às forças de produção internacionais”.

Apesar de explorar a importância de ter uma relação de parceria com o Governo Federal, Genro questionou o pacto federativo. Na *Mensagem* (RIO GRANDE DO SUL, 2012b, p. 47-48) destacou-se que “as relações federativas encontram-se submetidas a distorções”, pois o incremento da carga fiscal gerado pela criação das diversas contribuições sociais ficou concentrado com a União, com exceção da CIDE. Essa, apesar de prever que 29% da sua arrecadação fosse para os estados, teve suas alíquotas zeradas em 2012. Outro ponto destacado pela administração Genro (RIO GRANDE DO SUL, 2014b, p. 41) foi que as políticas anticíclicas do Governo Federal acabaram reduzindo os repasses aos estados, como ocorreu com a diminuição das alíquotas do IPI sobre automóveis, linha branca e mobiliários e com a desoneração de tributos da conta da energia elétrica, que fez despencar a arrecadação de ICMS. Anteriormente, a gestão Genro (RIO GRANDE DO SUL, 2011b, p. 78) tinha dito que a “solução estrutural para as distorções do sistema tributário brasileiro” seria “uma ampla reforma tributária”, baseada nos seguintes itens: simplificação da arrecadação fiscal; preservação do patamar de arrecadação dos entes federados; correção da excessiva carga tributária sobre a folha de pagamento; fim da guerra fiscal entre os estados; e desoneração dos setores produtivos da economia.

A partir da descrição detalhada da execução da política tributária das administrações Britto, Dutra, Rigotto, Crusius e Genro, o Quadro 4.2 abaixo analisa as principais medidas adotadas nos referidos governos para se constatar (ou não) se elas coincidem com as proposições tributárias apresentadas por Keynes (CARVALHO, 1992, p. 209).

Quadro 4.2: Política tributária executada pelas administrações do RS – 1995 a 2014

Governor	Prioridade tributária realizada	Políticas tributárias keynesianas?		
		Financiamento dos gastos	Estímulo à demanda	Diminuição da desigualdade
Britto	Aumento de impostos e incentivos fiscais	Aumento de impostos e medidas de AT	Incentivos para grandes empresas, aumento da isenção de ME e redução da CT das EPPs	Indireta: manutenção da CT da cesta básica
Dutra	Tentativa de alteração da “matriz tributária” via aumento de impostos	Tentativa de aumento de impostos e medidas de AT	Incentivos para médias e pequenas empresas, estrutura industrial existente e SLPs, aumento da isenção de ME e redução da CT das EPPs	Indireta: tentativa de diminuição da CT da população de baixa renda
Rigotto	Aumento de impostos e incentivos fiscais	Aumento de impostos e medidas e AT	Incentivos para grandes, médias e pequenas empresas, SLPs e de forma regionalizada, aumento da isenção de ME e redução da CT das EPPs	Indireta: queda da alíquota efetiva sobre a energia residencial inferior a 50 Kw/mês
Crusius	Tentativa de aumento de impostos e incentivos fiscais	Tentativa de aumento de impostos e medidas de AT	Incentivos para grandes, médias e pequenas empresas, inovação tecnológica e combate à crise financeira internacional, aumento da isenção de ME e redução da CT das EPPs	Indireta: tentativa de isentar refeições em restaurantes populares, diminuir a alíquota de alimentos prontos para consumo no comércio e incluir novos produtos na cesta básica
Genro	Ampliação condicionada de incentivos e medidas de AT	Medidas de AT	Ampliação condicionada de incentivos a conteúdo local e aumento do emprego, criação de Fundo de APLs e alteração dos benefícios para inovação tecnológica, aumento da isenção de ME e redução da CT das EPPs	Indireta: diminuição da alíquota efetiva sobre erva mate e a carne suína, equalizando com as aves

Fontes: *Mensagens à Assembleia Legislativa* (edições de 1995 a 2014) e Legislação Tributária do RS.

Obs.: Elaboração própria.

No que diz respeito ao princípio keynesiano de **financiamento dos gastos públicos**, todos os governadores executaram medidas no âmbito da administração tributária (AT) para aumentar as receitas de impostos, como intensificação da fiscalização, aperfeiçoamento do processo de cobrança da dívida ativa e informatização dos procedimentos tributários. Por sua vez, o aumento da CT através da elevação das alíquotas internas básicas do ICMS só não foi tentado por Genro. Enquanto Britto elevou de forma indiscriminada em um ponto percentual as alíquotas internas do ICMS em 1998, Rigotto majorou de 25% para 30% em 2005 e de

25% para 29% em 2006 as alíquotas dos combustíveis, telecomunicações e energia elétrica residencial, com consumo superior a 50 Kw/mês. Dutra e Crusius tentaram aumentar de forma diferenciada as alíquotas internas do ICMS, mas não obtiveram sucesso. No caso de Dutra, foram enviados projetos à AL três vezes consecutivas e no de Crusius, apenas uma.

Em relação à premissa de Keynes de **estímulo à demanda agregada**, todas as administrações analisadas do RS se concentraram nas políticas de incentivos fiscais para aumentar o nível de investimentos privados da economia gaúcha, com diferenças apenas no volume de benefícios e no público-alvo. As políticas de redução de tributos para impulsionar o consumo das famílias não foram prioritárias. Além disso, todos os governadores realizaram alterações na legislação do Fundopem e ampliaram os limites de isenção de ICMS para MEs e reduziram a carga tributária das EPPs.

Mais especificamente, Britto ampliou os limites de incentivos fiscais e priorizou grandes empresas, como GM e Ford. Dutra focou nas MEs e EPPs e no fortalecimento da estrutura industrial existente no Estado, com ênfase nos SLPs. Rigotto procurou conciliar as duas posições anteriores, beneficiando tanto grandes empresas como micro e pequenas e os SLPs, além de buscar desconcentrar os investimentos e diminuir as desigualdades regionais. Crusius, a exemplo de *Rigotto*, procurou atrair grandes empreendimentos, mas também beneficiou pequenas e médias empresas, e instituiu incentivos na área de inovação tecnológica e executou medidas de estímulos à atividade econômica para combater os efeitos da crise financeira internacional em 2009. Genro beneficiou, ao mesmo tempo, grandes, médias e pequenas empresas e elevou ainda mais os limites de incentivos fiscais. Porém, essa ampliação dependeria de percentual de conteúdo local das aquisições pela empresa, de aumento na geração de empregos, de maior média salarial e de menor impacto ambiental. Ele também criou o Fundo de Fortalecimento dos APLs e alterou os incentivos para inovação tecnológica.

É importante mencionar que, devido à indisponibilidade de informações detalhadas, não foi possível avaliar os impactos dos incentivos fiscais sobre o nível de investimento, de renda e de emprego dos setores beneficiados. Desta maneira, tem-se ciência de que fica comprometido o enquadramento desses estímulos fiscais entre as políticas keynesianas.

A proposta de Keynes de utilizar a política tributária para **redução da desigualdade** não foi utilizada de forma direta pelos governos do RS estudados. O imposto sobre herança e doações, o ITCD, pelo contrário, tornou-se menos progressivo no governo Crusius, quando suas alíquotas foram reduzidas por campo de incidência devido ao questionamento da constitucionalidade. No mandato de Genro, mesmo que o STF (Recurso Extraordinário nº.

562.045/2013) tenha decidido pela constitucionalidade da progressividade do ITCD, não foi proposta a volta das alíquotas progressivas.

De forma indireta, houve medidas tímidas para melhorar a distribuição de renda ou, pelo menos, preservar a dos mais pobres. As propostas de elevação das alíquotas básicas de ICMS procuraram diminuir a CT sobre os produtos que compõem a cesta básica e/ou sobre o consumo de energia elétrica das famílias mais pobres. Britto manteve a CT da cesta básica, Dutra tentou diminuir a CT da população de baixa renda, Rigotto reduziu a alíquota efetiva sobre a energia elétrica residencial inferior a 50 Kw/mês em 2005 e 2006, Crusius buscou isentar as refeições em restaurantes populares, diminuir a alíquota de alimentos prontos para consumo no comércio e incluir novos produtos na cesta básica e Genro diminuiu a alíquota efetiva sobre a erva mate e a carne suína, equalizando com a sobre aves.

Comparando as medidas tributárias executadas pelos governos do RS entre 1995 e 2014 com aquelas sugeridas pela teoria keynesiana, percebe-se que apenas aquelas que visam a aumentar a arrecadação para financiar os gastos públicos podem ser relacionados como keynesianas. Sobre as medidas de estímulo à demanda agregada, não há informações detalhadas que comprovem o aumento dos investimentos, da renda e do nível de emprego nos setores beneficiados, impedindo, assim, a possibilidade de classificá-las como keynesianas.

Os estudos sobre as políticas de incentivo ao investimento privado no RS são limitados ao Fundopem. Dellaméa (2001, p. 243) analisa os dados do Fundopem relacionados às operações realizadas de 1989 a 1998 e diagnostica que ele “favoreceu a vinda e a permanência de empresas no Estado”, mas “seus recursos continuam sendo concentrados em setores, regiões e municípios já predominantes no RS”. Segundo a autora, no período, as exceções ao item setores seriam a instalação “da montadora de automóveis [GM] e de informática [Dell]”. Já Lima (2003, p. 252) – ao mostrar que os incentivos concedidos pelo estado via Fundopem reforçaram a concentração industrial nas regiões mais ricas do RS de 1989 a 1998 – indica também que a importância deles “não está nos efeitos diretos gerados pelos investimentos, principalmente em termos de novos empregos, mas sim nos seus efeitos indiretos decorrentes da propagação da influência do investimento ao longo da cadeia produtiva” estadual.

Kapron (2009, p. 24) coloca que “não é possível concluir que a política de atração de investimentos com o Fundopem tenha tido êxito em ‘diversificar setores da indústria’, ‘renovar a economia’ do RS e, tampouco, ‘aumentar postos de trabalho’.” Já Dal Maso (2012, p. 25-26) faz uma síntese de diversos estudos técnicos de avaliação sobre o Fundopem de 1972 a 2010 e aponta que ele “representa o principal instrumento da política industrial”, mas

“se esgotou como instrumento de intervenção econômica, como uma política de desenvolvimento do RS, devido a seus múltiplos objetivos genéricos e imprecisos e pela impossibilidade técnica de fazer avaliação dos seus resultados e dos seus impactos na economia do RS”.

Em relação às ações para diminuir a desigualdade, elas foram muito limitadas e executadas apenas de forma indireta. De forma direta, houve até um retrocesso, com a diminuição do número de alíquotas do ITCD.

4.3.3 Evolução da carga tributária no Brasil e no RS no período 1995-2014

A carga tributária do Brasil (CTB) teve um aumento significativo de 1995 a 2014, como indicam os dados das diferentes fontes na Tabela 4.1 abaixo. Ela saltou, segundo o IBGE, de 26,93% do PIB em 1995 para 33,37% em 2002, durante os dois mandatos de FHC. Nesse período, a participação da União na receita tributária total (RTT) aumentou de 67,29% em 1995 para 70,01% em 2002 (ver Tabela C4.1 no Apêndice C). Por sua vez, as fatias dos estados e municípios na RTT caíram respectivamente de 28,04% e de 4,67% em 1995 para 25,78% e 4,22% em 2002.

Nas duas administrações Lula, a CTB subiu de 32,82% para 33,10% em 2010. Houve uma interrupção dessa tendência em 2009 e 2010, com a política anticíclica de desonerações tributárias do governo Federal para combater os efeitos da crise internacional. Porém, como destacam Orair *et al.* (2013, p. 39), “[s]uperados os efeitos mais severos da crise e iniciado o desmonte do pacote de desonerações”, a CTB respondeu rapidamente e chegou “até alcançar o recorde histórico de 35,5% do PIB em meados de 2012” na estimativa dos autores. Durante o mandato de Lula, a concentração da RTT na União passou de 69,28% em 2003 para 69,03% em 2010. Ademais, estados e municípios ficaram respectivamente com 26,32% e 4,40% em 2003 e 25,45% e 5,52% em 2010.

No primeiro governo Dilma, a CTB praticamente permaneceu estável, partindo de 33,43% em 2011 para 33,47% em 2014, conforme dados da série nova da SRF (2015). Porém, os dados disponíveis do IBGE e do trabalho de Orair *et al.* (2013) apresentam níveis mais altos de CTB no início do mandato de Dilma. No caso desses últimos autores (ORAIR *et al.*, 2013, p. 39), outras variáveis foram consideradas tributos, como *royalties* e todos os acréscimos legais relativos a multas e juros sobre as dívidas tributárias. Esses últimos itens passaram a ser incluídos nas últimas edições da *Nota Técnica sobre a CTB* da SRF (BRASIL, 2012b, 2013b, 2015b).

De forma mais específica, foram realizadas as seguintes mudanças metodológicas nas edições da Nota Técnica: incorporação dos “parcelamentos”, referentes ao pagamento da dívida de exercícios anteriores e que influenciam a arrecadação do período corrente, em função do regime de caixa utilizado (BRASIL, 2012b); os dados de arrecadação dos estados passaram a ter como base os relatórios de Execução Orçamentária dos Estados (EOE); correção de distorções nos dados estaduais e municipais; e atualização dos números sobre o PIB a partir das revisões do IBGE (BRASIL, 2015b). Assim, a comparação dos dados da nova série (2005 a 2014) da SRF com o da antiga (1995 a 2004) deve ser feita com cautela.

Tabela 4.1: Estimativas distintas da carga tributária brasileira – 1995 a 2014

Ano \ Fonte	SRF Série antiga	SRF Série nova	IBGE	Afonso <i>et al.</i> (2007)	Santos <i>et al.</i> (2008)	Orair <i>et al.</i> (2013)
1995	27,09%	ND	26,00%	26,93%	ND	27,00%
1996	26,29%	ND	26,00%	26,85%	ND	26,70%
1997	26,31%	ND	26,00%	27,41%	27,45%	27,00%
1998	26,74%	ND	26,60%	27,67%	27,96%	27,70%
1999	28,04%	ND	27,90%	29,00%	28,93%	28,80%
2000	29,76%	ND	29,80%	31,15%	30,32%	30,00%
2001	30,97%	ND	31,50%	32,33%	31,61%	31,20%
2002	32,18%	ND	32,10%	33,37%	32,80%	32,30%
2003	31,43%	ND	31,50%	32,82%	32,47%	31,70%
2004	32,41%	ND	32,50%	33,69%	33,30%	32,70%
2005	ND	33,63%	33,40%	34,95%	34,66%	33,90%
2006	ND	33,42%	33,60%	35,50%	35,40%	33,90%
2007	ND	33,78%	34,00%	ND	ND	34,40%
2008	ND	33,70%	34,00%	ND	ND	34,50%
2009	ND	32,41%	32,80%	ND	ND	33,20%
2010	ND	32,52%	33,10%	ND	ND	33,50%
2011	ND	33,43%	33,90%	ND	ND	35,30%
2012	ND	33,39%	ND	ND	ND	35,50%
2013	ND	33,74%	ND	ND	ND	ND
2014	ND	33,47%	ND	ND	ND	ND

Fontes: Receita Federal, IBGE, Afonso *et al.* (2007), Santos *et al.* (2013) e Orair *et al.* (2013).

Sob Dilma, a participação da União na RTT caiu de 70,04% em 2011 para 68,47% em 2014. Por sua vez, as quotas dos estados e dos municípios subiram respectivamente de 24,44% e 5,35% em 2011 para 25,35% e 6,19% em 2014.

Depois de examinado o comportamento da CTB de 1995 a 2014, é importante analisar de forma objetiva alguns fatores que causaram a sua elevação e a mudança na sua repartição no período. De acordo com Lopreato (2002, p. 251), com o fortalecimento dos estados e

municípios estabelecido na Constituição Federal de 1988³², a União, “procurando conter a perda potencial de recursos disponíveis, adotou novos procedimentos tributários”. O autor (LOPREATO, 2002, p. 251) explica que a União, no lado das despesas, cortou os gastos diretos e as transferências voluntárias aos estados e municípios, o que “reforçou o processo de desestruturação dos mecanismos tradicionais das relações intergovernamentais e debilitou os serviços públicos que contavam com recursos de origem federal” e, no lado das receitas, “objetivando alterar o processo de distribuição da receita tributária”, ela priorizou o aumento das receitas das contribuições sociais e dos impostos não partilhados com os demais entes federados.

Assim, conforme Lopreato (2002, p. 251), “[a] reação à Constituição de 1988 ampliou a desfiguração do sistema tributário e deu força à descentralização, impondo outra dinâmica à distribuição dos recursos tributários e dos gastos entre as esferas de governo”. O autor (LOPREATO, 2002, p. 253) esclarece que esse processo de descentralização fiscal se deu com “a transferência de encargos às esferas subnacionais de governo sem a correspondente transferência de recursos” e procurou “conciliar a participação federal no valor da receita tributária disponível e nos gastos públicos com a governança macroeconômica”.

Santos, Ribeiro e Gobetti (2008, p. 36), através de exercícios econométricos com dados de 1995 a 2007, identificam que a elevação da CTB no período pós-Real parece ter tido dois “momentos” básicos: o primeiro ocorreu entre 1998 e 2003, sobretudo pela taxaço mais pesada sobre as empresas estatais e pela criação de novos impostos indiretos e sobre o patrimônio e/ou pela majoração das alíquotas de impostos existentes, principalmente indiretos; e o segundo “momento” foi de 2004 a 2007, quando o aumento da CTB “parece estar relacionada a um aumento da lucratividade das empresas e da formalização da economia (e do mercado de trabalho, em particular) associados a um novo (e ainda pouco compreendido) ciclo de crescimento econômico” (SANTOS; RIBEIRO; GOBETTI, 2008, p. 36).

Orair *et al.* (2013, p. 50), ao estimarem a CTB para o período de 2002 a 2012, detectam que o principal determinante da sua tendência de ascensão são os tributos que incidem principalmente sobre a renda do trabalho, como impostos sobre a folha de

³² Rezende (2001, p. 336) diz que, no novo federalismo fiscal instituído pela CF de 1988, “o conflito foi solucionado às custas do esvaziamento do Governo Federal que, por razões ditadas pela conjuntura política do momento, manteve-se à margem das negociações”. O autor (REZENDE, 2001, p. 337) acrescenta que, com a CF de 1998, o aumento das transferências governamentais da União para estados e municípios “reverteu o desequilíbrio vertical na repartição da receita tributária nacional, [...] mas ampliou em muito os já graves desequilíbrios horizontais, em decorrência das dificuldades encontradas para modificar as regras de partilha”.

pagamento, contribuições sociais e impostos sobre a renda, lucros e ganhos de capital – pessoas físicas. Segundo eles (ORAIR *et al*, 2013, p. 50), o estudo indica ainda que, com a expansão da massa salarial e do aumento do grau de formalização do mercado de trabalho naquele período, a arrecadação sobre os rendimentos do trabalho cresceu mais rápido do que o PIB.

Os autores (ORAIR *et al*, 2013, p. 51) sugerem ainda alguns fatores secundários que ajudaram a elevar a CTB em dois momentos distintos. Segundo eles, antes da crise internacional os impostos sobre os lucros das empresas tiveram um papel fundamental para elevar a CTB e, no período mais recente, com o aumento das importações, os impostos sobre o comércio e as transações passaram a ser mais relevantes para isso. Outro aspecto importante abordado por Orair *et al*. (2013, p. 51) é que os aumentos da CTB causados por onerações tributárias encerraram-se em 2004 e, no período de 2010 a 2012, mesmo com os expressivos volumes de desonerações fiscais, ela prosseguiu avançando, “constituindo um aparente paradoxo pouco tratado na literatura”.

Porém, em um período mais recente, sobretudo a partir de 2015, como enfatiza Gobetti (2015, p. 34), com “a intensificação da política de desonerações tributárias” do Governo Federal “os resultados fiscais se deterioraram rapidamente, suscitando questionamentos sobre a sustentabilidade da atual política fiscal”.

Depois da análise da CTB, a Tabela 4.2 abaixo mostra a evolução da CTG do período de 1995 a 2014, bem como a arrecadação dos tributos estaduais e do ICMS (sem deduzir as partes destinadas aos municípios e ao Fundeb). Nesse período, as médias de CTG e de participação do ICMS no PIB foram respectivamente de 7,5% e 6,9%. Apesar de ambas as variáveis apresentarem tendências ascendentes, elas oscilaram por decorrência da entrada em vigência da Lei Kandir, das mudanças das alíquotas básicas do ICMS e das variações do PIB.

Além disso, conforme indica a Tabela C4.2 no Apêndice C, a participação dos setores econômicos nas receitas do ICMS mudou entre 1995 e 2014. O de maior peso, o da Indústria de Transformação, caiu de uma média anual de 51,6% do imposto arrecadado no governo Britto para 50,6%, 46,0% e 42,6% respectivamente nos mandatos de Dutra, Rigotto e Crusius. Na gestão Genro, essa participação teve uma leve recuperação, ficando em 43,2% ao ano.

O setor de Comércio Atacadista passou a ter uma representação ascendente nas receitas de ICMS, de 14,0%, 19,2%, 24,1%, 26,7% e 28,4% nos governos Britto, Dutra, Rigotto, Crusius e Genro, nesta ordem. Por sua vez, os setores de Comércio Varejista e de Serviços oscilaram, respectivamente, de 15,0% e 13,8% na administração Britto para 11,9% e 12,2%, na de Dutra, 11,1% e 13,6% na de Rigotto, 12,0% e 12,2% na de Crusius e 9,5% e 9,9% na de Genro.

No governo Britto, a CTG caiu de 7,2% para 6,6% do PIB, a arrecadação de ICMS exibiu um desempenho pífio de 0,65% ao ano e o produto do RS praticamente ficou estagnado, com índice médio de -0,05% ao ano. Nesse período, a arrecadação do ICMS do setor de Serviços, do Comércio Varejista e da Indústria de Transformação subiram concomitantemente 5,8%, 3,6% e 2,1% em média anual. O Comércio Atacadista despencou 8,1% em média por ano.

Tabela 4.2: Estimativa da carga tributária gaúcha – 1995 a 2014

Ano	Tributos/ PIB RS	ICMS/ PIB RS	Variação PIB	Variação ICMS	Arrecadação ICMS	Arrecadação tributária
1995	7,2%	6,8%	-5,0%	7,8%	12.075.902.750	13.673.133.355
1996	7,0%	6,6%	-0,2%	-1,4%	11.903.584.341	13.621.139.064
1997	6,4%	5,9%	5,9%	-6,9%	11.087.140.198	13.095.491.344
1998	6,6%	6,1%	-0,9%	3,1%	11.425.422.368	13.800.053.580
1999	6,6%	6,1%	1,4%	5,0%	11.997.628.463	14.304.070.884
2000	7,2%	6,7%	4,3%	13,5%	13.611.611.432	16.017.572.783
2001	7,7%	7,1%	2,0%	11,1%	15.122.701.498	17.872.599.349
2002	7,3%	6,8%	1,7%	1,8%	15.398.901.192	17.996.255.116
2003	7,4%	6,9%	1,6%	4,1%	16.036.097.003	18.812.479.923
2004	7,3%	6,8%	3,3%	2,1%	16.367.105.420	19.139.858.641
2005	8,1%	7,6%	-2,8%	9,0%	17.842.050.521	20.685.001.274
2006	7,9%	7,4%	4,7%	1,8%	18.154.383.700	21.236.532.725
2007	7,3%	6,8%	6,5%	0,2%	18.198.109.771	21.603.066.895
2008	7,8%	7,3%	2,7%	14,7%	20.869.648.854	24.557.846.758
2009	7,5%	6,8%	-0,4%	-3,4%	20.167.234.445	24.450.938.656
2010	7,5%	6,8%	6,7%	11,7%	22.521.018.716	27.897.247.572
2011	7,9%	7,2%	5,1 %	3,3%	23.265.642.307	27.852.758.276
2012	8,2%	7,5%	-1,5%	3,3%	24.029.277.192	28.865.540.955
2013	8,3%	7,6%	6,7%	6,7%	25.647.589.474	31.204.651.076
2014	8,4%	7,6%	0,0%	1,0%	25.896.042.970	31.639.176.463

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

Ob.: O PIB do RS de 2011 a 2014 são estimados.

* Valores reais atualizados pelo IPCA de dezembro de 2014.

Com o início da vigência da Lei Kandir – que desonerou as exportações dos produtos primários e semielaborados e a aquisição de bens de capital e concedeu direito a crédito tributário – a CTG e a arrecadação do ICMS caíram respectivamente para 7,0% e 6,6% do PIB em 1996 e para 6,4% e 5,9% em 1997, os menores índices da série. O BGE (RIO GRANDE DO SUL, 1997b, p. 44) destacou ainda que contribuiu para agravar a queda da CTG nesse período “a mudança na sistemática do Fundopem, que passou de incentivo financeiro para incentivo fiscal, mediante a concessão de crédito presumido”.

No governo Dutra, a CTG ascendeu de 6,6% para 7,3% do PIB e as receitas de ICMS e o produto do RS cresceram a uma taxa média de 7,9% e 2,4% ao ano, respectivamente. Enquanto os setores Comércio Atacadista e Serviços – com médias anuais de 17,7% e 15,4%, simultaneamente – ajudaram a elevar os ingressos do imposto, o Comércio Varejista (-7,1% a.a.) e a Indústria de Transformação (-0,4% a.a.) perderam espaço

Na administração Rigotto, a CTG subiu de 7,4% para 7,9% do PIB e a arrecadação de ICMS e o produto do RS tiveram elevação média de 4,3% e 1,7% ao ano, respectivamente. Nesse intervalo, os setores Comércio Atacadista, Serviços e Comércio Varejista, com médias anuais respectivas de 11,6%, 8,7% e 5,5%, ajudaram a elevar as receitas de ICMS. E a Indústria de Transformação ficou com uma média de 1,0% ao ano. No mandato de Rigotto, deve-se destacar que a majoração das alíquotas de ICMS sobre combustíveis, comunicações e energia elétrica contribuiu para elevar a CTG de 7,3% em 2004 para 8,1% em 2005 e 7,9% em 2006.

Na gestão Crusius, a CTG oscilou de 7,3% para 7,5% e as receitas de ICMS e o PIB subiram ao mesmo tempo a uma média de 5,8% e 3,9% ao ano, respectivamente. Os setores que mais contribuíram para o ICMS foram Indústria de Transformação, Comércio Varejista e Comércio Atacadista, com médias respectivas de 8,6%, 4,6% e 3,3% ao ano. Por sua vez, os ingressos do setor de Serviços ficaram estagnados no período.

Nesse período, há alguns elementos que merecem destaque. Em 2007, apesar do expressivo crescimento de 6,5% do PIB do RS, devido ao fim da vigência do aumento das alíquotas de ICMS, a arrecadação desse imposto oscilou apenas 0,2% e a CTG declinou para 7,3%. Em 2008, mesmo com acréscimo menor do PIB (2,7%), as receitas de ICMS saltaram 14,7%, o que ajudou a empurrar a CTG para 7,8%. Esse excelente desempenho do ICMS em 2008 foi gerado sobretudo pelos significativos ingressos do imposto nos setores Comércio Atacadista (20,9%), Serviços (12,9%) e Comércio Varejista (10,9%). Em 2009, quando o Brasil sentiu de forma mais contundente os efeitos da crise financeira internacional, o PIB do RS oscilou para -0,4% e a arrecadação do ICMS teve queda, com índice de -3,4%. Os maiores

declínios na arrecadação do ICMS em 2009 foram nos setores Comércio Atacadista (-23,4%), Comércio Varejista (-4,1%) e Serviços (-1,4%).

No governo Genro, a CTG mostrou uma trajetória ascendente, passando de 7,9% para 8,4% do PIB, o maior valor da série. Nesse período, a arrecadação do ICMS apresentou um crescimento médio anual de 3,6% e o PIB cresceu a uma média anual de 2,6%. Os setores que mais contribuíram para o ICMS foram do Comércio Atacadista e da Indústria de Transformação, com médias respectivas de 7,2% e 5,1% ao ano no mandato de Genro. É importante ressaltar que, em 2012 e 2014, mesmo com a economia em queda ou estagnada, a arrecadação do ICMS apresentou taxas positivas de crescimento. Isso ajudou a elevar a CTG e a participação do ICMS no PIB nesse período.

4.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este Ensaio buscou analisar, a partir de uma perspectiva keynesiana, a política tributária executada no RS entre 1995 e 2014. Para isso, foi realizada uma pesquisa documental nos *Planos* dos governadores eleitos, nas edições anuais da *Mensagem* e na legislação tributária principal do Estado do RS no referido período.

Na comparação dos *Planos* com os objetivos keynesianos, percebe-se que todos os governadores eleitos no RS no período defenderam medidas para aumentar a arrecadação tributária para financiar os gastos públicos, mas sem admitir, como seria de se esperar numa campanha eleitoral, a majoração das alíquotas de ICMS. O crescimento da arrecadação ocorreria com a redução das desonerações fiscais, o combate à sonegação, a efetividade da fiscalização, a simplificação da legislação tributária, a modernização dos procedimentos tributários e o aperfeiçoamento da cobrança da dívida ativa. Dessas medidas, só as sobre desonerações fiscais apresentavam diferenças mais significativas.

As políticas tributárias de estímulo à demanda agregada foram endossadas por alguns dos candidatos eleitos apenas para os setores que realmente “necessitassem” delas para aumentar o nível de investimentos privados da economia gaúcha. Porém, nem sempre eles especificaram os setores, mercadorias, serviços e regiões do RS que seriam atingidos.

De forma direta, nenhum candidato a governador apresentou medidas tributárias para diminuir a desigualdade através do imposto sobre herança, o ITCD. Nos *Planos*, apenas Dutra e Genro defenderam a redução de alíquotas de ICMS de produtos essenciais, o que, de forma indireta e limitada, poderia ajudar a melhorar a repartição da renda, pois o Estado se apropriaria de uma fatia menor dos rendimentos dos mais pobres.

Ao analisar a execução da política tributária das administrações do RS de 1995 a 2014, destaca-se que, com exceção de Genro, os demais governadores buscaram no aumento das alíquotas básicas do ICMS uma fonte extra para o financiamento dos gastos públicos, o que contrariou os *Planos* eleitos. Britto elevou de forma indiscriminada em um ponto percentual as alíquotas internas do ICMS em 1998 e Rigotto majorou de 25% para 30% em 2005 e para 29% em 2006 as alíquotas dos combustíveis, telecomunicações e energia elétrica residencial, com consumo superior a 50 Kw/mês. Dutra tentou três vezes aumentar de forma diferenciada as alíquotas internas do ICMS, mas não obteve sucesso e Crusius pretendeu apenas uma.

As políticas tributárias implementadas de estímulo à demanda se concentraram na concessão de incentivos fiscais para aumentar o nível de investimentos privados da economia gaúcha, com diferenças apenas no volume de benefícios e no público-alvo. Britto ampliou os limites de incentivos fiscais e priorizou grandes empresas. Dutra focou nas ME, EPP, médias empresas e no fortalecimento dos SLPs. Rigotto procurou conciliar as duas posições anteriores, além de buscar desconcentrar os investimentos. Crusius, além de procurar atrair grandes empreendimentos e beneficiar pequenas e médias empresas, instituiu incentivos na área de inovação tecnológica e executou medidas de estímulos à atividade econômica para combater os efeitos da crise financeira internacional em 2009. E Genro beneficiou de pequenas a grandes empresas e elevou ainda mais os limites de incentivos fiscais para aquelas que utilizassem um percentual mínimo de conteúdo local nas suas aquisições, aumentassem a geração de empregos, melhorassem a média salarial e diminuíssem o impacto ambiental. Assim, todos os governadores desse período realizaram alterações na legislação do Fundopem e ampliaram os limites de isenção de ICMS para MEs, bem como reduziram a carga tributária das EPPs

A política tributária para redução da desigualdade não foi utilizada de forma direta por nenhum dos governos observados. O ITCD, pelo contrário, tornou-se menos progressivo na administração Crusius. No mandato de Genro, mesmo que o STF tenha decidido pela constitucionalidade da progressividade do ITCD, não foi proposto o retorno das alíquotas progressivas. De forma indireta, houve tentativa de melhorar a distribuição de renda ou pelo menos preservar a renda dos mais pobres. As propostas de elevação das alíquotas básicas de ICMS procuraram diminuir a carga tributária sobre os produtos que compõem a cesta básica e/ou sobre o consumo de energia elétrica das famílias mais pobres.

Comparando os *Planos* e as políticas tributárias executadas pelos governos do RS de 1995 a 2014 com as indicadas pela teoria de Keynes, percebe-se que apenas aquelas que visam aumentar a arrecadação para financiar os gastos públicos podem ser enquadradas como

keynesianas. Sobre as medidas de estímulo à demanda agregada, com exceção de estudos sobre o Fundopem, não há informações disponíveis que comprovem o aumento dos investimentos, da renda e do nível de emprego nos setores beneficiados, impedindo, assim, a possibilidade de classificá-las como keynesianas. Em relação às ações para diminuir a desigualdade, elas foram muito limitadas e executadas apenas de forma indireta. De forma direta, houve até um retrocesso, com a diminuição do número de alíquotas do ITCD.

Assim, parece confirmar-se a hipótese principal da tese, qual seja, a de que algumas políticas tributárias executadas no RS entre 1995 e 2014 não seguiram uma estratégia Keynesiana. As demais hipóteses secundárias também foram verificadas. A prioridade da política tributária foi aumentar a arrecadação para cobrir os gastos públicos. No que diz respeito aos incentivos fiscais, não há dados padronizados para estimar se eles realmente geram mais empregos e aumento da renda. Quanto ao combate à desigualdade, este é o objetivo mais prejudicado, pois apenas medidas indiretas e residuais foram executadas, incapazes de mexer na injusta estrutura distributiva gaúcha e brasileira.

Quanto à hipótese sobre a evolução da CTG, fatores como os aumentos das alíquotas básicas do ICMS, a Lei Kandir, o Fundef/Fundeb e demais desonerações fiscais contribuíram para diferenciá-la ainda mais do desempenho do PIB do RS no período. Considerando o período analisado completo, praticamente não houve correlação entre as taxas de variação da CTG e do PIB ou das taxas de variação da arrecadação do ICMS e do PIB.

5 A DÍVIDA DO ESTADO DO RS EM UM CONTEXTO DE FRAGILIDADE FINANCEIRA

O Rio Grande do Sul, a exemplo de outros entes federados, assinou a renegociação da sua dívida estadual com a União em 1998 em um cenário de avanço das políticas neoliberais no âmbito do governo federal e de crises financeiras internacionais que atingiram o País, principalmente no segundo semestre daquele ano. Como condição para efetivar o acordo, o Estado foi submetido a uma profunda reforma patrimonial.

O Estado teve que assumir o compromisso de implementar medidas que permitissem alcançar o equilíbrio orçamentário através do controle e redução das despesas de pessoal, de custeio, de endividamento e de investimentos públicos e do aumento da receita pública. Além disso, a reforma patrimonial foi efetivada com a realização de privatizações e extinções de empresas públicas e concessões de serviços públicos. Tudo isso fazia parte do “ideário liberal” para diminuir as áreas de atuação do Estado.

Partindo desse cenário, o objetivo principal do presente Ensaio é fazer uma análise crítica do desempenho da dívida renegociada do Estado do RS com a União. Para isso, o aporte teórico utilizado é o pós-keynesiano da hipótese da fragilidade financeira (HFF), proposto por Hyman Minsky (1975, 1986, 1992) e derivado, sobretudo, da *Teoria Geral* de Keynes.

Segundo Minsky, as economias capitalistas em expansão são inerentemente instáveis e propensas a crises, uma vez que a maioria dos agentes apresenta postura especulativa, resultando em práticas de empréstimos de alto risco. A HFF tem dois fundamentos principais: o mercado não garante o equilíbrio de pleno emprego sustentável e com preços estáveis; e os ciclos econômicos graves ocorrem devido aos aspectos financeiros que são inerentes ao sistema capitalista.

A proposta original de Minsky da HFF buscava examinar as estruturas de financiamento das empresas privadas. Baseados nesse aporte teórico de Minsky, autores avaliaram os setores público, externo, comercial e financeiro de economias monetárias. No caso específico do setor público, a HFF pode ser usada para analisar a sustentação da dívida pública e a sua gestão a partir principalmente das políticas monetária, fiscal e cambial.

Para alcançar o objetivo principal, este Ensaio sugere uma adaptação da HFF ao setor público subnacional, através de um Índice de Fragilidade Financeira da Dívida Pública do Rio Grande do Sul e do exame dos efeitos das políticas macroeconômicas nacionais e regionais no desempenho desse Índice. As duas hipóteses centrais propostas são:

- a) a estrutura financeira da dívida renegociada do RS seria especulativa devido às características do contrato; e
- b) o cenário econômico e as políticas macroeconômicas após a renegociação agravaram a fragilidade.

Na seção 5.1, será feita uma breve análise da conjuntura econômica, sob a perspectiva pós-keynesiana, a partir da década de 1990, com destaque para o avanço das políticas neoliberais no Brasil e das crises financeiras internacionais, contextualizando que a renegociação das dívidas dos estados fez parte de um conjunto de políticas macroeconômicas de ajustes. Na seção 5.2, será descrito o processo de renegociação da dívida do Estado do RS em 1998 e mostrado o seu desempenho até 2014. A seção 5.3, a mais importante, será dividida em três itens. No item 5.3.1, destacar-se-á o conceito de fragilidade financeira. No item 5.3.2, apresentar-se-á uma adaptação da HFF ao setor público subnacional, com a sugestão de um Índice de Fragilidade Financeira da Dívida Pública do RS. No item 5.3.3, examinar-se-ão os efeitos das políticas macroeconômicas no desempenho desse Índice. E, na seção 5.4, serão apresentadas algumas considerações finais.

5.1 O PROCESSO DE RENEGOCIAÇÃO DAS DÍVIDAS DOS ESTADOS NO FINAL DOS ANOS 1990

O RS, a exemplo de outros entes federados, assinou a renegociação da sua dívida estadual em 1998 num cenário de profundas transformações na economia brasileira e mundial, principalmente devido às várias crises internacionais. Naquela década, houve a consolidação de políticas neoliberais na América Latina, estabelecidas pelo que Williamson (1990) denominou de Consenso de Washington³³. Países latino-americanos, como Brasil, México, Argentina, Colômbia, Peru e Bolívia, aproximaram-se mais do Consenso de Washington, fazendo mais liberalização, desregulamentação e privatização em poucos anos do que os

³³ O termo representa uma série de medidas propostas no final da década de 1980 por organismos internacionais, como Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. Williamson (1990) sintetizou-as em 10 instrumentos políticos que “poderiam reunir um razoável grau de consenso”: disciplina fiscal; reorientação dos gastos públicos; reforma tributária; liberalização da taxa de juros; taxa de câmbio de mercado; abertura comercial; eliminação das restrições ao investimento estrangeiro direto; privatização de estatais; desregulamentação das leis econômicas e trabalhistas; e segurança aos direitos de propriedade (propriedade intelectual). No final dos anos 1990, porém, de acordo com Rodrik (2005), essa lista original foi “aumentada” com reformas de segunda geração, uma vez que foram admitidas que políticas orientadas para o mercado e liberalização financeira pudessem levar a crises e volatilidade excessiva sem transformações institucionais.

países do Leste Asiático em quatro décadas, destaca Rodrik (2005). O resultado é que os países da América Latina tiveram performance econômica pífia ao serem comparados com os do Leste Asiático, como pode ser observado em Wade (1990), Lall (2003), Chang (2004), Palma (2005) e Rodrik (2005)³⁴.

As crises econômicas da década de 1990 nos países emergentes – México em 1994, Leste da Ásia em 1997 (Tailândia, Malásia, Indonésia, Filipinas e Coréia do Sul), Rússia e Brasil em 1998 – provocaram desvalorização das moedas nacionais e fuga de capitais, levando-os a serem socorridos pelo FMI. Com exceção da Malásia – que, de forma soberana, implementou controle de capitais e saiu mais rápido da crise (KAPLAN e RODRIK, 2001; CARVALHO e SICSÚ, 2004) – os demais países foram socorridos pelo FMI e assumiram, pelo menos num primeiro momento, a pauta tradicional de ajustes fiscal, monetário e cambial. Contudo, enquanto a Coréia do Sul flexibilizou a pauta com o FMI – com redução dos juros de 30% em 1998 para menos de 5% em 1999 – e rapidamente voltou a crescer (CANUTO, 2000), o Brasil – que apresentava uma tendência à maior fragilidade financeira externa (PAULA e ALVES JÚNIOR, 2004) e teve custos internos maiores de ajuste ante a menor predisposição externa em aportar recursos (BELLUZZO e ALMEIDA, 2002) – cumpriu de forma mais rígida o acordo e demorou mais tempo para se recuperar.

Depois de uma queda do PIB de -5,7% em 1998, a recuperação da Coréia do Sul foi rápida, com taxas de crescimento de 10,7% em 1999 e 8,8% em 2000. Por sua vez, o Brasil teve dois anos de estagnação econômica, com taxas de crescimento de 0,4% em 1998 e 0,5% em 1999. Apenas em 2000 o PIB brasileiro voltou a apresentar um crescimento maior, ou seja, uma taxa de 4,4%³⁵.

³⁴ Ao contrário da América Latina, que seguiu a risca o Consenso de Washington, os países do Leste da Ásia adotaram políticas nacionais para promover investimento industrial em setores estratégicos de alto valor agregado, sobretudo para exportação, protegeram a indústria até ela se tornar competitiva no mercado internacional, desenvolveram o sistema financeiro e bancário sob controle do governo e efetuaram de forma gradual e pensada a liberalização comercial e financeira. Como lição da comparação entre esses dois grupos de países, Rodrik (2005) defende que se leve mais a sério a teoria econômica e se recusem as generalizações incondicionais. Por sua vez, Chang (1999) destaca que, ao contrário da visão conservadora, a liberalização e a despolitização da economia não são factíveis nem desejáveis e o Estado desenvolvimentista, através da coordenação e do planejamento, tem como funções centrais garantir o crescimento a longo prazo e promover mudanças estruturais, administrando “politicamente” a economia e os conflitos inerentes, adaptando e inovando instituições.

³⁵ A exemplo do Brasil, a Indonésia demorou mais tempo para retomar o crescimento. Esse país, depois de uma retração de -13,1% do PIB em 1998, teve um desempenho fraco de 0,8% em 1999, melhorando em 2000, quando o PIB cresceu 4,9%. Rússia, Malásia e Tailândia amargaram quedas respectivas do PIB de -5,3%, -7,4% e -10,5% em 1998. Porém, voltaram, a partir do ano seguinte, a apresentarem crescimentos robustos: 6,4%, 6,1% e 4,4% em 1999 e de 10%, 8,9% e 4,8% em 2000, respectivamente. Essas taxas fazem parte do banco de dados do Banco Mundial, disponíveis no seguinte endereço eletrônico: <http://data.worldbank.org/indicator>.

Além da crise financeira internacional, um ponto levantado por Carneiro (2007, p. 3) ajuda a explicar a recuperação mais lenta e pontual do Brasil: a “progressiva perda de dinamismo” da economia a partir do início da década de 1990, gerada pela queda dos investimentos. Na mesma linha, Belluzzo e Almeida (2002, p. 380) argumentam que “a política econômica do Plano Real redistribuiu a renda e a riqueza de forma desfavorável aos agentes que comandam o investimento e o gasto [...] e inibiu a acumulação produtiva”.

Somado a isso, a queda dos investimentos públicos, sobretudo a partir de 1998, é “acentuada [...] com a nova estratégia de desenvolvimento de inspiração liberal que tem como um dos eixos relevantes as privatizações. Posteriormente o ajuste fiscal agrava o problema ao sacrificar os gastos com investimentos como um dos pilares para a obtenção de altos superávits primários.” (CARNEIRO, 2007, p. 22).

O acordo do Brasil com o FMI foi assinado no dia 13 de novembro de 1998, um pouco mais de um mês após o fim da campanha eleitoral que reelegeu o então presidente Fernando Henrique Cardoso. O acordo tinha um Memorando de Política Econômica com 35 itens e descrevia as medidas e os objetivos a serem executadas no período 1998-2001. Entre as principais medidas, destacavam-se: sair de uma situação de déficit primário em 1998 para uma de superávit primário a partir de 1999; complementar a reforma da previdência³⁶; encaminhar ao Congresso a proposta de criação da LRF³⁷; regulamentar a reforma administrativa³⁸; apresentar uma reforma tributária³⁹; continuar o processo de privatizações⁴⁰;

³⁶ Entre as principais mudanças na previdência estabelecidas pela Emenda Constitucional n.º 20, promulgada em 15 de dezembro de 1998 pelo Congresso Nacional, destacam-se: substituição da regra de tempo de serviço pela de tempo de contribuição; extinções das aposentadorias proporcional e especial para professores universitários; e limite de idade para aposentadoria, aos 35 e 30 anos de contribuição e 60 e 65 anos de idade, respectivamente, para homens e mulheres.

³⁷ O Congresso recebeu a proposta do Poder Executivo no dia 13 de abril de 1999 e cerca de um ano depois, no dia 4 de maio de 2000, a LRF foi sancionada (Lei Complementar n.º 101).

³⁸ A reforma administrativa, realizada no primeiro governo FHC, de 1995 a 1998, previa a ampliação do período de estágio probatório para os novos servidores públicos, a possibilidade de demissão de servidores estáveis por desempenho insatisfatório e a eliminação de excesso de quadro de pessoal. O objetivo era alcançar as metas da Lei Camata, que estabelecia tetos gerais de gastos com as folhas de pagamento de cada ente federado. Depois, a LRF delimitou tetos específicos para cada poder dos entes federados.

³⁹ O governo federal se comprometia em apresentar uma reforma tributária baseada nos seguintes pontos: criar um IVA nacional em substituição a outros impostos, o que simplificaria e reduziria as distorções do sistema tributário; manter os impostos federais da época sob o controle da União, com destaque ao imposto de renda; e aperfeiçoar a administração tarifária federal e dos estados e conceder maior autonomia à Secretaria da Receita Federal. Transcorridos mais de 17 anos, o primeiro ponto nunca avançou por falta de acordo entre os entes federados. Até mesmo um entendimento restrito ao ICMS para evitar a guerra fiscal entre os estados e simplificar a legislação tributária não foi adiante.

⁴⁰ De 1995 a 1998, os governos federal e estaduais executaram um ambicioso programa de privatizações de empresas públicas, com destaque para os setores de telecomunicações, energia, portos, ferrovias, mineração, siderurgia, transportes urbanos e instituições financeiras. Para 1999, o governo federal se comprometia em concentrar as privatizações nos seguintes setores: companhias de geração e de distribuição de energia elétrica; bancos estaduais que foram federalizados, como o Banespa; Instituto de Resseguros do Brasil (IRB); e empresas de serviço público de água, gás e esgoto.

manter a meta prioritária da política monetária de inflação baixa permanente, o que exigiria a continuidade do regime cambial vigente e da política de juros flexível⁴¹; prosseguir com o regime cambial, ampliando gradativamente a banda cambial⁴²; cumprir totalmente os princípios básicos de Basileia I, com destaque para exigência de capital mínimo e cobertura de risco de crédito para as instituições financeiras; dar prioridade ao alongamento progressivo da maturação da dívida brasileira externa e doméstica, de modo a reduzir as necessidades de refinanciamento bruto; continuar com a política de liberação comercial, sem impor barreiras incompatíveis com os compromissos da Organização Mundial do Comércio (OMC) e com o programa com o FMI; e avançar a reforma da legislação trabalhista⁴³.

Para alcançar o resultado primário, seriam realizados cortes indiscriminados de gastos correntes e de investimentos públicos e aumentos de impostos⁴⁴. Esperava-se também que estados e municípios contribuíssem para o esforço de ajuste fiscal com uma mudança nos seus resultados primários.

No Memorando de 1998, mais especificamente no item 13, contava a garantia de efetivação das renegociações das dívidas e do ajuste fiscal dos estados e municípios. O governo federal assegurava ao FMI que esses entes federados teriam que cumprir os seguintes compromissos:

- a) atender as metas do programa de ajuste fiscal assumidas nos acordos de reestruturação das suas dívidas em relação ao resultado primário, desempenho das receitas, folha de pagamento, investimentos, privatizações e reformas estruturais;
- b) Mudar o resultado primário de um déficit estimado de 0,4% do PIB em 1998 para um superávit de 0,4% em 1999, elevando-o para 0,5% do PIB em 2000 e 2001.

⁴¹ No dia 1º de junho de 1999, o governo federal passou a adotar o regime de metas de inflação, definida em termos da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Esse sistema utiliza a taxa Selic como instrumento primário de política monetária. A taxa Selic corresponde à média de juros que incide sobre os financiamentos diários com prazo de um dia útil (*overnight*) lastreados por títulos públicos registrados no Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic), ou seja, é a taxa de juros que equilibra o mercado de reservas bancárias. A meta para a taxa Selic é estabelecida pelo Comitê de Política Monetária (Copom).

⁴² A partir de 15 de janeiro de 1999, o mercado cambial brasileiro passou a operar sob o regime de câmbio flutuante.

⁴³ O governo federal tinha implementado as seguintes alterações na legislação trabalhista: adoção de um sistema de demissão temporária; regulamentação de contratos em tempo parcial e temporário; e flexibilidade no expediente de trabalho de forma a reduzir custos com horas extras. Além disso, enviou na época ao Congresso uma proposta de reforma constitucional para reduzir as restrições para a organização de sindicatos e criar incentivos para negociação coletiva direta entre sindicatos e empregados.

⁴⁴ O governo federal propôs a elevação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) de 0,20% para 0,38% e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) de 0,2% para 0,3%. No caso da CPMF, o Congresso Nacional concluiu a votação em 1999, o que permitiu o acréscimo da alíquota apenas no exercício seguinte. Pela proposta aprovada, a alíquota ficaria em 0,38% em 2000 e 0,30% em 2001. Depois, de 2002 até o último exercício de sua vigência, em 2007, ela subiu novamente para 0,38%.

- c) ter suas receitas compartilhadas retidas e suas receitas próprias embargadas no caso de deixar de pagar sua dívida reestruturada como programado;
- d) administrar o nível de endividamento, que tiveram os limites para empréstimos bancários ou do exterior reduzidos por resoluções do Conselho Monetário Nacional, e foram proibidos pelo Senado Federal de tomar crédito no caso de apresentarem déficit primário;
- e) seguir estritos padrões de prudência em relação aos bancos estaduais não privatizados, que, no passado, serviam de alternativa de financiamento de déficits públicos.

Antes do acordo do Brasil com o FMI, mais especificamente no início do Plano Real, houve “sinais de mudança de orientação” do governo federal para renegociar as dívidas dos estados, segundo Lopreato (2002, p. 210). O autor explica que a equipe econômica do governo Itamar Franco defendia a privatização de empresas públicas para viabilizar os acordos de rolagem das dívidas dos estados baseados na Lei Federal nº. 8.727 (BRASIL, 1993)⁴⁵.

Visando implementar medidas que permitissem aos estados alcançar o equilíbrio orçamentário sustentável, a União instituiu em 1995 o Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados⁴⁶. Para participar do Programa, os estados deveriam assumir os seguintes compromissos: controle e redução da despesa de pessoal; privatização, concessão de serviços públicos, reforma patrimonial e controle de estatais estaduais; aumento da receita, modernização e melhoria dos sistemas de arrecadação, de controle do gasto e de geração de informações fiscais; compromisso de resultado primário mínimo; e redução e controle do endividamento estadual. A adesão de cada estado deveria ser aprovada na Assembleia Legislativa e depois monitorada pela Secretaria do Tesouro Nacional.

⁴⁵ Essa Lei autorizou o refinanciamento dos saldos devedores existentes em 30 de junho de 1993, inclusive as parcelas vencidas, de todas as operações de crédito interno contratadas até 30 de setembro de 1991 junto a órgãos e entidades controlados direta ou indiretamente pela União, de responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Ademais, as autarquias, fundações públicas e empresas das quais detinham, direta ou indiretamente, o controle acionário, também deveriam se sujeitar à Lei, a despeito de terem sido posteriormente repactuadas.

⁴⁶ O Programa foi fundamentado no Voto CMN nº. 162/95, de 5 de dezembro de 1995, e estabeleceu três linhas de crédito para os Estados junto à Caixa Econômica Federal (CEF). A linha I era destinada ao pagamento de débitos em atraso até 30 de novembro de 1995. A linha II buscava financiar programas de ajuste do quadro de pessoal. E a Linha III permitia empréstimos externos para transformar operações de ARO (Antecipação de Receita Orçamentária), contratadas até 30 de novembro de 1995, em dívida fundada.

Juntamente com a renegociação das dívidas, a União estabeleceu⁴⁷, em 1996, mecanismos para incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, processo denominado, no ano seguinte, de Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes)⁴⁸. A redução seria executada através das seguintes modalidades:

- a) extinção;
- b) privatização;
- c) transformação em instituição não financeira (agência de fomento);
- d) federalização para posterior extinção ou privatização; e
- e) saneamento.

Os estados que optassem por uma das quatro primeiras modalidades teriam a disposição uma linha de crédito do governo federal que financiaria 100% do custo do ajuste no sistema bancário. Porém, a União bancaria no máximo 50% dos recursos do Proes para os Estados que ainda mantivessem o controle sobre pelo menos um banco público e optassem apenas pelo seu saneamento. Além disso, esses estados deveriam comprovar a capacidade de sanear o banco mantido público⁴⁹. O objetivo era tornar a última modalidade “bem menos vantajosa e praticamente inviável financeiramente” (LOPREATO, 2002, p. 213) e “induzir explicitamente a opção dos governadores pela privatização” (SALVIANO JR., 2004, p. 81).

Como os problemas fiscais estaduais persistiam, o governo federal promulgou a Medida Provisória nº. 1.560, de 19 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996c), ampliando a renegociação das dívidas dos estados⁵⁰. Pela nova legislação, os estados poderiam ter suas dívidas mobiliárias e seus empréstimos junto à CEF – amparados na Resolução do Senado Federal nº 70/1995 (BRASIL, 1995) – assumidos pela União, além de ser compensados, a critério do Ministério da Fazenda, pelos créditos então admitidos como eventuais, de natureza contratual, líquidos, certos e exigíveis contra a União. Para participar da renegociação, o

⁴⁷ Os mecanismos são estabelecidos na Medida Provisória nº. 1514, de 7 de agosto de 1996 (BRASIL, 1996b).

⁴⁸ A Resolução do Banco Central do Brasil nº 2365 (BRASIL, 1997a), institui o PROES no âmbito dos mecanismos previstos na MP nº 1.514.

⁴⁹ Os estados deveriam disponibilizar valores pelo menos iguais aos da participação da União e adotar as seguintes medidas: quitação antecipada de dívidas do controlador e de entidades por este controladas junto à instituição financeira; assunção de dívidas da instituição financeira junto a terceiros, existentes em 31 de março de 1996 e registradas em balanço, incluindo passivos de natureza atuarial ou trabalhista; e capitalização da instituição financeira. Essas medidas dependeriam de decisão do Conselho Monetário Nacional (CMN), a qual se daria depois de o BCB aprovar o projeto de saneamento da instituição financeira e de a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) emitir o parecer favorável sobre a compatibilidade da situação fiscal dos estados.

⁵⁰ A MP nº. 1560 foi convertida na Lei Federal nº 9.496, de 11 de setembro de 1997.

estado deveria se submeter às medidas do Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados e ter o seu contrato aprovado previamente pelo Senado Federal e pelas Assembleias Legislativas.

Os novos contratos de refinanciamento das dívidas seriam firmados sob as seguintes condições:

- a) prazo de pagamento em até 360 prestações mensais e sucessivas, calculadas com base na Tabela *Price*;
- b) juros calculados e debitados mensalmente, à taxa mínima de 6% ao ano, sobre o saldo devedor previamente atualizado; e
- c) atualização monetária calculada e debitada mensalmente com base na variação do IGP-DI.

Segundo Lopreato (2002, p. 214), os programas de reestruturação das dívidas e dos bancos estaduais, passaram a ser usados pelo governo federal “como instrumento de reforma patrimonial e de imposição de metas coerentes com a estratégia macroeconômica”. O autor explica que esse processo teve dupla tarefa: retirar dos estados instrumentos usados no passado “para negar a política de ajuste federal e garantir o potencial de gastos” e “cumprir o ideário liberal de reduzir o campo de atuação do Estado e abrir espaço aos investimentos privados” (LOPREATO, 2002, p. 217).

De acordo com Rigolon e Giambiagi (1999, p. 20), os valores dos contratos de reestruturação das dívidas estaduais assumidos pela União alcançaram R\$ 101,9 bilhões⁵¹ em 1998, valor equivalente a 11,3% do PIB daquele ano. Desse total, R\$ 77,5 bilhões foram refinanciados em 30 anos, R\$ 11,4 bilhões seriam amortizados com receitas de privatizações e R\$ 13,0 bilhões referentes à diferença de encargos pela rolagem das dívidas entre a data de corte e a data de assinatura dos contratos. Os autores argumentam ainda que o montante renegociado correspondeu a 77,9% da dívida líquida de estados e municípios em dezembro de 1998.

Depois de breves considerações sobre o processo de renegociação das dívidas dos estados brasileiros e do cenário econômico daquele período, na próxima seção será analisado o contrato específico do RS.

⁵¹ Os valores dos contratos renegociados entre 1997 e 1998 estão em *reais* constantes de dezembro de 1998, atualizados pelos autores pela variação do IGP-DI.

5.2 RENEGOCIAÇÃO E DESEMPENHO DA DÍVIDA DO ESTADO DO RS COM A UNIÃO

Esta seção é dividida em duas subseções. Na 5.2.1, serão detalhadas as características principais do contrato de renegociação da dívida do RS. E, na 5.2.2, serão mostrados os dados sobre a evolução da dívida.

5.2.1 Contrato de renegociação da dívida do RS

Na data mais simbólica para os gaúchos, 20 de setembro, os governos do RS e federal assinaram em 1996 um “*Protocolo de Acordo*” (RIO GRANDE DO SUL, 1996c), que formalizava as tratativas para o refinanciamento das dívidas gaúchas mobiliária e contratual junto à CEF. A apoteose foi reforçada no dia seguinte na manchete principal do jornal Zero Hora: “Rio Grande liquida a dívida”. Além disso, o jornal mostrava na capa uma grande foto do então ministro da Fazenda, Pedro Malan, e do então governador, Antônio Britto, sorridentes no ato de assinatura do documento.

O *Protocolo* de 1996 apresentava cinco considerações que justificariam a renegociação da dívida: o aumento do grau de eficiência do Estado para melhorar os serviços públicos; a geração de superávits primários de forma sustentada no Estado com a simultânea melhoria da qualidade do gasto público; a sustentabilidade de longo prazo da dívida do Estado que se encontrava com seus serviços pendentes de definições; o Estado estava executando um programa de reformas, com privatizações, concessões de serviços públicos e redução de despesas com pessoal; e a implementação de um programa dessa natureza seria do interesse nacional e, portanto, deveria ser apoiado pelo governo federal.

Além dessas considerações, o *Protocolo* tinha outros quatro pontos. No primeiro, os governos do RS e federal estabeleciam um programa de reestruturação e ajuste fiscal de longo prazo para as contas públicas gaúchas, cujas linhas gerais e metas financeiras seriam redefinidas no máximo em 90 dias após a assinatura do *Protocolo*.

No segundo ponto, a principal meta fiscal do Programa consistiria na redução do parâmetro dívida/receita, ou seja, a trajetória da dívida financeira total do Estado não poderia superar a da receita líquida real (RLR)⁵² anual. Até atingir essa meta, o RS não poderia emitir

⁵² A RLR corresponderia à receita realizada nos 12 meses anteriores ao mês imediatamente anterior aquele em que se estivesse apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e as transferências aos municípios por participações constitucionais e legais.

nova dívida mobiliária e somente contrataria novos empréstimos, inclusive externos, com o aval do governo federal, se mantivesse sempre decrescente a relação dívida/receita na trajetória acordada, sem postergar os prazos estabelecidos.

No terceiro ponto, o refinanciamento da dívida mobiliária do Estado e os empréstimos da CEF ficariam condicionados à aprovação pela Assembleia Legislativa Estadual de lei ou leis autorizativas, estabelecendo as medidas necessárias à implantação do Programa. Nesse ponto, foram incluídas condições, entre as quais: a dívida mobiliária retroagiria ao valor de 31 de março de 1996; o Estado transferiria ao governo federal ativos privatizáveis para antecipar a amortização; os valores a serem refinanciados seriam consolidados em um único contrato, com prazo de 30 anos, juros de 6% ao ano, correção mensal pelo IGP-DI e amortização mensal pela Tabela *Price*; as garantias oferecidas pelo RS seriam suas receitas tributárias e sua parte do Fundo de Participação do Estado (FPE), podendo o governo federal sacar diretamente das contas centralizadoras da arrecadação do Estado os valores atrasados e não pagos; e o Estado comprometeria no máximo 13% de sua RLR mensal com as parcelas do contrato.

E no quarto ponto, o governo federal poderia autorizar, em conformidade com as normas disciplinares do endividamento externo, a concessão de aval da União às operações de crédito em negociação na época entre o Estado e organismos internacionais.

A Assembleia Legislativa aprovou, em 23 de dezembro de 1996, e o então governador Britto sancionou, no dia 3 de janeiro de 1997, a Lei Estadual nº. 10.920 (RIO GRANDE DO SUL, 1997x), que autorizava o Poder Executivo a contratar operações de crédito destinadas a refinarciar as dívidas do RS, a prestar as necessárias garantias e a atender as exigências do Programa de Ajuste Fiscal e Financeiro. Pela Lei, o limite máximo dessas operações seria de R\$ 7,2 bilhões, em valores da época.

Passados cerca de 18 meses do *Protocolo de Acordo*, em 15 de abril de 1998 o Estado do RS e a União assinaram a renegociação da dívida, denominado de Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas – Contrato Nº. 014/98/STN/COAFI (RIO GRANDE DO SUL, 1998c) – amparado na Lei Federal nº. 9.496, de 11 de setembro de 1997 (BRASIL, 1997b), e na Resolução do Senado Federal nº. 104/1996 (BRASIL, 1996d), em valores da época de R\$ 7.782.423.448,28. Da dívida total do Estado de R\$ 9.427.324.980,43, em 1998, R\$ 8.761.477.1787,00 correspondiam à dívida mobiliária e R\$ 665.847.802,47 a contratos devidos à CEF. A diferença entre o valor devido e renegociado em 1998, na ordem de R\$ 1.644.901.532,15, foi assumida pela União.

A dívida refinanciada ao Estado foi calculada com a aplicação da seguinte metodologia:

$$D = V_{DM} + V_{CEF},$$

onde,

D = dívida total, no valor da época de R\$ 7.782.423.448,28;

V_{DM} = Valor da dívida mobiliária da data de corte, 31 de março de 1996, correspondente no período a R\$ 7.157.035.135,40;

V_{CEF} = saldo devedor dos empréstimos da CEF, existentes em 16 de dezembro de 1997, correspondente no período a R\$ 625.388.312,88.

O valor D foi distribuído da seguinte forma:

- P = parcela refinanciada em 360 meses, no valor da época de R\$ 7.132.423.448,28, que correspondia a D deduzido da parcela V_{CG} .
- V_{CG} = parcela a ser amortizada com bens e direitos, registrada em conta gráfica no agente (Banco do Brasil) do Tesouro Nacional, no valor do período de R\$ 650 milhões, que correspondia à amortização extraordinária de R\$ 1.150,0 milhões, deduzida da parcela V_{ELET} .
- V_{ELET} = dívidas da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) junto ao governo federal no valor de R\$ 500 milhões seriam assumidas pela Eletrobrás e liquidadas até 30 de novembro de 1998.

Pelo contrato, o valor P seria pago nas seguintes condições:

- a) 360 prestações mensais e consecutivas calculadas com base na Tabela *Price*, observado o limite de dispêndio mensal de 1/12 de 13% da RLR do Estado, com exceção dos exercícios de 1998 e 1999, que teriam tetos de 12% e 12,5% da RLR respectivamente;
- b) atualização monetária pela variação positiva do IGP-DI e juros nominais de 6% ao ano, calculados sobre o saldo devedor existente debitados no primeiro dia de cada mês, pela fórmula abaixo:

$$D_1 = D_0 \times \left(\frac{Ni_1}{Ni_0} \right) \times \left[\left(1 + \frac{i}{12} \right)^n \right]$$

onde,

D_1 = saldo devedor atual;

D_0 = saldo devedor anterior;

Ni_1 = número índice do IGP-DI do mês anterior à data para a qual se quer atualizar;

Ni_0 = número índice do IGP-DI do mês anterior à data da última atualização;

i = juros remuneratórios de 6% ao ano;

n = período decorrido em meses entre os saldos devedores anterior e atual.

- c) comissão de administração ao agente bancário, que variaria de 0,1% a 0,02% sobre a parcela do saldo devedor, paga mensalmente.

O valor de cada prestação que excedesse o limite da RLR seria acumulado, formando o saldo devedor residual. Esse seria refinanciado no prazo de 120 meses após o vencimento da 360ª prestação do contrato, com os mesmos encargos financeiros e sem aplicação do limite de RLR.

Em relação à chamada conta gráfica, V_{CG} , sobre o seu saldo devedor incidiriam os mesmos encargos financeiros e seriam amortizados de forma extraordinária R\$ 650 milhões através da transferência da Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE) do Estado para a União por R\$ 500,0 milhões e pelo reconhecimento por parte do Estado de uma dívida de R\$ 150,0 milhões com a Eletrobrás. Esse último valor representaria aumento de capital da Eletrobrás a ser subscrito e integralizado pela União.

O saldo da conta gráfica de R\$ 500,0 milhões, que representava dívidas da CEEE com a União, também seria assumido pela Eletrobrás. O RS assinou um contrato se comprometendo a vender parte das ações da CEEE para a Eletrobrás para quitar esse último valor. A efetivação da transferência dessas ações ocorreu apenas no governo seguinte de Olívio Dutra, no dia 30 de dezembro de 1999, com a Eletrobrás assumindo 31,5% do capital votante da CEEE e o Estado do RS ficando com 67%.

De acordo com o contrato, no caso de inadimplência, o RS, autorizado pela Lei Estadual nº. 10.920/1997, transferiria à União – até o montante devido e não pago, inclusive os encargos – os recursos provenientes da arrecadação dos tributos estaduais (ICMS, ITCD e IPVA) e da parte do Estado nas receitas do IR⁵³, do IPI e do Fundo de Participação dos Estados (FPE). O Banrisul, como depositário do Estado, seria obrigado a transferir ao governo federal, até o limite dos saldos existentes nas contas centralizadoras da arrecadação do RS, os valores necessários ao pagamento das parcelas pendentes do contrato.

No caso de o Estado descumprir qualquer obrigação contratual, a União poderia substituir os encargos financeiros pelo custo médio de captação da dívida mobiliária interna do governo federal, acrescido de juros monetários de 1% ao ano, e elevar para 17% da RLR o limite do dispêndio mensal com as prestações. Numa situação extrema, a União poderia

⁵³ Pertencem ao ente federado as receitas de IR incidente na fonte sobre rendimentos pagos por ele, suas autarquias e suas fundações.

inclusive considerar o contrato vencido e exigir a totalidade do saldo da dívida, sem aviso extrajudicial ou interpelação judicial.

Pelo termo, enquanto a dívida renegociada do Estado fosse superior à sua RLR, o RS somente poderia contrair empréstimos internos ou internacionais se cumprisse as metas do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal. Além disso, não poderia emitir novos títulos públicos, nem atribuir a suas instituições financeiras a administração de títulos estaduais e municipais junto a centrais de custódia de títulos estaduais e municipais.

Em relação à emissão de novos títulos públicos, desde 17 de março de 1993, com a promulgada a Emenda Constitucional n.º 3, os estados e municípios passaram a ser proibidos, com exceção do montante necessário ao refinanciamento do principal de dívida então existente, até 31 de dezembro de 1999, e para liquidação de precatórios. Essa questão foi restringida pelo § 5º, do Art. 3º, da norma legal que autorizou a renegociação das dívidas dos estados, a Lei Federal n.º 9.496/1997. Conforme a redação original da norma, enquanto a dívida financeira da unidade da Federação fosse superior à sua RLR anual, o contrato de refinanciamento deveria proibir que ela emitisse novos títulos públicos no mercado interno, exceto os referentes a precatórios, previstos no Art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)⁵⁴. A LRF ampliou essa limitação ao proibir o BCB de efetuar permuta de título da dívida de ente da Federação por título da dívida pública federal.

No Termo de renegociação da dívida do RS, estava previsto também que o contrato assinado do Proes, regido nas mesmas condições, seria incorporado ao saldo devedor **P** desse termo de renegociação da dívida. Porém, conforme constava no § 2º do art. 5º da Medida Provisória n.º 1.612-22/1998, se o RS continuasse a deter a maioria do capital social de uma instituição financeira – ou seja, se não privatizasse o Banrisul – esse saldo devedor incorporado do contrato do Proes seria separado do saldo devedor **P**. Assim, o gasto mensal do Estado com os dois saldos ultrapassaria o limite máximo de 13% da RLR.

O contrato do Proes, assinado entre o Estado do RS e a União em 31 de março de 1998, celebrava a abertura de crédito até R\$ 1.987.500.000, em valores daquele período. Desse montante, R\$ 562,5 milhões seriam para financiar o saneamento do Banrisul e R\$ 1.425 milhões para transformação da Caixa Econômica Estadual em agência de fomento. Por esse termo, o Estado deveria assumir um passivo atuarial da Fundação Banrisul de Seguridade

⁵⁴ A Lei Complementar n.º 148 de 2014 (BRASIL, 2014) alterou a redação do § 5º, do Art. 3º, da Lei Federal n.º 9.496/1997 (BRASIL, 1997b) para: Enquanto for exigível o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, o contrato de refinanciamento deverá prever que a unidade da Federação não poderá emitir novos títulos públicos no mercado interno, exceto nos casos previstos no art. 33 do ADCT.

Social na ordem de R\$ 500 milhões e dívidas junto ao BNDES de R\$ 62,5 milhões. Além disso, o Bannisul se comprometeria a adotar um modelo de gestão aprovado pelo BCB.

Até a liquidação de toda a dívida do RS, o governo do Estado ficaria obrigado a cumprir, rigorosamente, as metas e compromissos do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de Longo Prazo, com supervisão trimestral da STN. O Programa seria passível de revisão anual, com as adaptações de política econômica acordadas entre a União e o Estado.

O Memorando de Políticas do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal de Longo Prazo (PAF) do Estado (RIO GRANDE DO SUL, 1998d), também assinado no dia 15 de abril de 1998, apresentava objetivos, metas, estratégias e ações a serem executadas pelo RS. De acordo com esse documento (1998, p. 1), o objetivo central do Programa era alcançar o equilíbrio fiscal e financeira do Estado a médio e longo prazos, o que “contribuir[ia] para a manutenção do equilíbrio macroeconômico do País no curto prazo”.

O PAF continha seis metas:

- a) redução anual da relação dívida/RLR, de modo que esse índice passasse de, no máximo, 2,13 em 1998 para 0,93 em 2012;
- b) melhoria do resultado primário das contas públicas, com um déficit primário de, no máximo, -12% da RLR em 1998, -6% em 1999 e - 4% em 2000;
- c) privatização de empresas públicas, gerando receitas patrimoniais de 14% da RLR em 1996, 29% em 1997, 73% em 1998 e 15 em 1999;
- d) aumento real da receita tributária própria em 9,5% em 1998, 4,3% em 1999 e 2,5% em 2000;
- e) redução real de 7% em 1998, 1% em 1999 e 1% em 2000 do comprometimento de gastos com pessoal em relação à RCL; e
- f) limitação dos gastos de investimentos a 15% da RLR em 1998, 10% em 1999 e 11% em 2000.

De acordo com o PAF, o alcance da meta (a) apenas seria possível com o cumprimento das metas (b), (c) e (d). Com os recursos das metas (c) e (d) seria estruturado o Fundo de Aposentadorias e Pensões (FAP), que, por sua vez, ajudaria na viabilização da meta (e). Além disso, a meta (d) estava ameaçada pelos seguintes fatores: vigência da Lei Kandir a partir de outubro de 1996, com redução significativa da arrecadação de ICMS dos Estados; contribuição das receitas do Estado maior do que a sua participação no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), em execução a partir de 1998; e aumento do montante de renúncias potenciais de receitas de

ICMS no RS, sobretudo de 1996 a 1998 (BORDIN, 2003). Especificamente no ano de 1998 contribuiu para a implementação da meta (d) o aumento de um ponto percentual nas alíquotas básicas do ICMS.

Como parte da estratégia geral do PAF, destacavam-se:

- a) a reestruturação da dívida financeira do Estado;
- b) o saneamento do sistema financeiro estadual através do Proes;
- c) a redução do estoque da dívida com as amortizações extraordinárias com recursos de alienação de ativos;
- d) a assunção formal e pagamento de dívidas da administração indireta do Estado; e
- e) ajuste fiscal estrutural.

Essa última estratégia seria buscada através da continuidade do Programa de Reforma do Estado, instituído em 1995 pela Lei Estadual nº. 10.607 (RIO GRANDE DO SUL, 1995e), da melhoria da arrecadação tributária, da racionalização dos gastos com pessoal, da adequação dos níveis de investimentos, da reforma previdenciária e da flexibilização das vinculações de receitas.

O ajuste fiscal estrutural do RS, segundo o PAF, passaria pela reforma patrimonial do Estado através das privatizações, municipalização e concessão de serviços públicos. Esse processo de desestatização apresentaria três conjuntos de ações, algumas realizadas em 1996 e 1997 e outras programadas para o triênio 1998-2000.

O primeiro conjunto de ações iniciou em 1996 e 1997 com a privatização da CEEE e Companhia Rio-grandense de Telecomunicações (CRT) e previa as vendas dos excedentes dos controles acionários da CEEE remanescente e do Banrisul em 1999. Inclusive no orçamento de 1999, Lei nº. 11.266, de 17 de dezembro de 1998 (RIO GRANDE DO SUL, 1998e), o último elaborado pelo governo Britto, havia previsão de receitas de capital de alienações societárias na ordem de R\$ 800,0 milhões (valores da época). No entanto, essas duas últimas privatizações acabaram não ocorrendo porque o referido governador perdeu a reeleição em 25 de outubro de 1998.

O segundo conjunto de ações centrava-se nas concessões de serviços públicos, com destaque para o início de operação dos polos rodoviários gaúchos no primeiro trimestre de 1998. E o terceiro conjunto de ações tratava da reforma administrativa, que visava aumentar a produtividade e reduzir as despesas do setor público, com ênfase para a extinção (CINTEA), a liquidação (COHAB e CORLAC) e a reestruturação (CESA) de empresas públicas.

Desde a assinatura do Contrato de refinanciamento em 1998 (RIO GRANDE DO SUL, 1998c), foram realizadas onze revisões do PAF, com adequações das metas bienais ou trienais. Elas ocorreram nos anos de 2000, 2002, 2005 e de 2007 a 2014, anualmente.

A primeira meta, de redução da relação dívida/RLR, sofreu ajustes devido à impossibilidade de cumpri-la. O intervalo superior da meta ajustada partiu de 2,53 em 1998 e, ao contrário de cair, subiu até atingir o seu valor mais alto em 2003, de 3,36. Depois disso, voltou a cair e chegou a 2,35 em 2014. Na última revisão do PAF (2014), foi previsto que o intervalo superior da meta ajustada decresceria de forma contínua, passando de 2,15 em 2015 para 0,89 em 2027.

Após as revisões, a segunda meta, de melhoria do resultado primário, foi de déficit primário de 1998 a 2002, de superávit primário de 2003 a 2012 e déficit primário em 2013. Quanto à realização das metas, os anos de 2007 a 2012 apresentaram os maiores superávits primários, todos acima de R\$ 1,0 bilhão, com destaque para 2008, que foi um pouco acima de R\$ 2,0 bilhões. Em 2013, apesar da previsão de um déficit de até R\$ 71,0 milhões, houve um superávit primário de R\$ 291,0 milhões.

A terceira meta passou a ser a limitação da despesa com pessoal em relação à RCL. O RS não atingiu esse índice apenas em 2004. Porém, a meta oscilou de 1998 a 2014. Ela caiu de 83,0% em 1998 para 69,5% em 2001, subiu para 72,0% em 2002, desceu para 65,1% em 2006, elevou-se para 71,0% em 2007, declinou para 61,4% em 2010 e ascendeu para 68,6% em 2013.

A quarta meta, alcançar receitas de arrecadação própria, não foi obtida em 1998, 1999, 2005 e 2006. As maiores metas foram de 21,0% em 2005, 22,2% em 2008 e 18,2% em 2010 e as menores foram de 1,8% em 1999, 2,4% em 2001, - 4,3% em 2007 e 3,1% em 2009.

A quinta meta mudou para reforma do Estado e foi descumprida apenas em 1998 e 2011. No primeiro caso, previa alienação de bens na ordem de R\$ 3,8 bilhões, mas o realizado ficou em R\$ 2,4 bilhões. As previsões de R\$ 850,0 milhões em 1999 e R\$ 450,0 milhões em 2000 foram levemente superadas, com valores respectivos de R\$ 871,6 milhões e R\$ 453,0 milhões. Com o fim das privatizações, a partir de 2002, a meta passou a tratar da reforma do Estado. Em 2013, por exemplo, entre os itens da meta, constavam: limitar as transferências financeiras às empresas estatais a aumentos de capital, de forma que não dependam de repasses; diminuir o custeio da administração pública; e implementar o sistema de custos para avaliar e evidenciar os resultados da gestão, mensurar os custos dos programas e das unidades da administração pública estadual e fornecer informação comparável com outras unidades da federação.

A sexta meta, ao estabelecer um teto das despesas com investimentos públicos em relação à RLR, evidencia a visão conservadora do ajuste. O contrato ignora o papel dos investimentos públicos como instrumento fiscal anticíclico, sobretudo nos momentos de recessão econômica.

Conforme os dados da Tabela 5.1, nos anos de 2005, 2009 e 2012, o PIB gaúcho caiu respectivamente -2,8%, -0,4% e -1,5%. A meta dos investimentos públicos declinou para 7,0% em 2005, ficou estável em 4,5% em 2009 e teve leve inclinação para 6,1% em 2012. Por sua vez, os resultados executados ficaram abaixo das metas, com índices respectivos de 5,6%, 4,3% e 5,9%. Assim, nesses três anos de PIB negativo, a queda ou estabilidade dos investimentos públicos representou uma política fiscal procíclica, contribuindo para aprofundar a recessão.

O período 2001, 2002 e 2003 apresentou uma desaceleração do PIB do RS, com taxas respectivas de 2,0%, 1,7% e 1,6%, acompanhado de metas declinantes de investimentos públicos, 14%, 8,3% e 7,9%. Em relação à execução dos resultados, estes ficaram aquém da meta em 2001 (8,9%) e 2002 (4,8%) e ultrapassou-a em 2003 (8,4%).

Entre os anos analisados de maior crescimento da economia gaúcha, 2000 (4,3%), 2004 (3,3%), 2010 (6,7%) e 2013 (6,7%), houve, ao mesmo tempo, elevação da meta de investimentos públicos para 14% da RLR, 9,2%, 11,9% e 6,5%, nessa ordem, bem como a execução ficou um pouco abaixo nesses quatro anos, 2000 (11%), 2004 (6,9%), 2010 (10,8%) e 2013 (6,4%). Por outro lado, as taxas de crescimento de 2006 (4,7%), 2007 (6,5%) e 2011 (5,1%) foram acompanhadas de declínio da meta de investimentos públicos, com taxas respectivas de 5,3% da RLR, 2,7% e 5,9%, sendo que a execução superou um pouco a meta em 2006 (5,5%) e 2007 (3,1%) e foi inferior em 2011 (5,6%).

Tabela 5.1: Metas dos investimentos públicos e variação do PIB do RS - 1998 a 2014

Ano	Meta <i>Ig</i>/RLR	Resultado <i>Ig</i>/RLR	Variação do PIB
1998	15	19	-0,9
1999	10	6,2	1,4
2000	14	11	4,3
2001	14	8,9	2
2002	8,3	4,8	1,7
2003	7,9	8,4	1,6
2004	9,2	6,9	3,3
2005	7	5,6	-2,8
2006	5,3	5,5	4,7
2007	2,7	3,1	6,5
2008	4,5	4,4	2,7
2009	4,5	4,3	-0,4
2010	11,9	10,8	6,7
2011 ⁽¹⁾	5,9	5,6	5,1
2012 ⁽¹⁾	6,1	5,9	-1,5
2013 ⁽¹⁾	6,5	6,4	6,7
2014 ⁽¹⁾	7,2		0

Fontes: FEE (PIB) e SEFAZ/RS (Metas e resultados dos *Ig*).

Notas: (1) Estimativas para o PIB; e *Ig* = Investimentos governamentais.

Depois de assinaladas as características principais do contrato de renegociação da dívida do RS, na próxima subsecção serão examinados os dados da sua evolução de 1998 a 2014.

5.2.2 Evolução da dívida do RS com a União

Antes de iniciar a análise sobre o desempenho da dívida pública do Estado do RS, é fundamental esclarecer alguns conceitos sobre dívida pública. Essa é classificada em dívida pública fundada ou consolidada e dívida pública flutuante ou não consolidada.

A dívida pública fundada é constituída por títulos públicos ou contratos e pode ser dividida em interna e externa, dependente da origem dos credores. De acordo com a Lei Federal nº. 4.320 (BRASIL, 1964), ela compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos. Por sua vez, a dívida pública flutuante é contraída por um breve e determinado período de tempo, quer como administrador de terceiros, confiados à sua guarda, quer para atender às momentâneas necessidades de caixa. Segundo a Lei nº 4.320, ela abrange

os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida, os serviços da dívida a pagar, os depósitos e os débitos de tesouraria (operações por antecipação da receita).

O estoque da dívida pública fundada da administração direta do Estado do RS⁵⁵ saltou de R\$ 1,8 bilhão em 1970 para R\$ 54,8 bilhões em 2014, conforme dados do Gráfico 5.1 abaixo e da Tabela D5.1 no Apêndice D. Desse valor, R\$ 43,3 bilhões, equivalente a 90% do total, representavam a dívida fundada interna e R\$ 5,46 bilhões, os outros 10%, a dívida fundada externa.

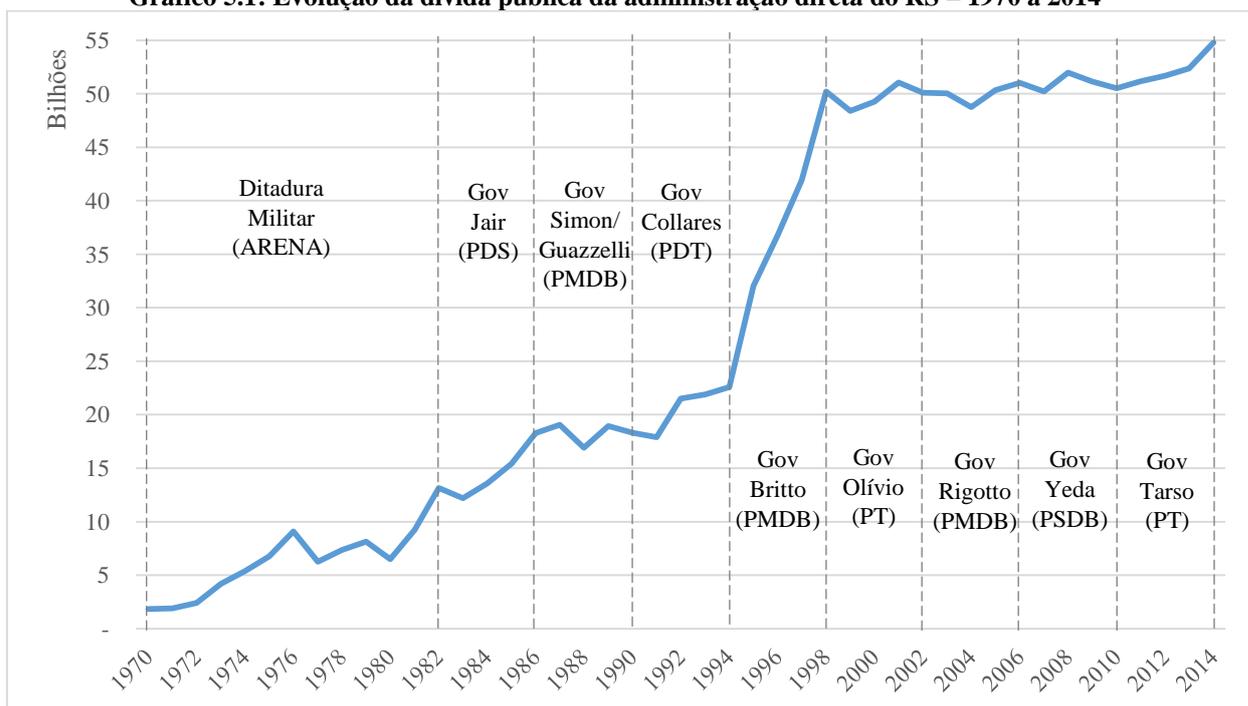
No período com dados disponíveis do regime militar, de 1970 a 1982, a dívida cresceu em média 21,2% ao ano, atingindo R\$ 13,1 bilhões. Nos governos civis de Jair Soares (PDS), Pedro Simon/Sinval Guazzelli (PMDB)⁵⁶ e Alceu Collares (PDT), a dívida teve uma elevação média anual, respectiva, de 15,7%, 0,4% e 5,7%. No governo pemedebista de Antônio Britto, (1995-1998), a dívida pulou de R\$ 22,6 bilhões para R\$ 50,2 bilhões, um acréscimo médio de 22,6% ao ano.

Apenas os estoques das dívidas da renegociação de 1998 com a União (Lei Federal nº. 9.496/1997) e do Proes alcançaram R\$ 47,2 bilhões em 2014, proporcional a 86,1% da dívida fundada total, conforme Tabela 5.2, abaixo. Especificamente a renegociação da Lei Federal nº. 9.496 (BRASIL, 1997b) correspondia a R\$ 41,7 bilhões, dos quais R\$ 18 bilhões remanescentes do valor principal e R\$ 23,7 bilhões do resíduo. E o saldo devido do Proes era de R\$ 5,47 bilhões, dos quais R\$ 4,63 do valor intralimite (até 13% da RLR) e R\$ 842 milhões do valor extralimite (acima de 13% da RLR).

Faziam parte ainda da dívida fundada interna os seguintes saldos no final do exercício de 2014: R\$ 239 milhões da Lei Federal nº. 8.727 (BRASIL, 1993); R\$ 14,6 milhões da CEF; R\$ 1 bilhão do BNDES; R\$ 785 milhões do Banco do Brasil; e R\$ 91 milhões de débitos parcelados do INSS. Considerando todos os contratos, a dívida fundada interna da administração direta do Estado do RS com a União alcançou R\$ 49,3 bilhões em 2014. O saldo de R\$ 20 milhões da dívida fundada interna do RS pertencia a outros credores.

⁵⁵ Além da dívida fundada, somente para o período de 1970 a 1996, foram somados os débitos de Tesouraria relacionados aos empréstimos por antecipação de receitas (ARO), que fazem parte da dívida flutuante. Os valores foram deflacionados pelo IGP-DI/FGV (preços de dezembro de 2014).

⁵⁶ Como governador da época, Pedro Simon renunciou para concorrer a senador, e o vice-governador, Sinval Guazzelli, do mesmo partido, completou o mandato, de 2 de abril de 1990 a 15 de março de 1991.

Gráfico 5.1: Evolução da dívida pública da administração direta do RS – 1970 a 2014

Fonte: Secretaria da Fazenda/RS.

Por sua vez, a dívida fundada externa da administração direta do Estado do RS era composta basicamente de contratos de financiamento com organismos internacionais multilaterais, discriminados da seguinte forma: R\$ 4 bilhões do Banco Mundial (BIRD); R\$ 1,4 bilhão do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); e R\$ 43,3 milhões do Japan Bank of International Cooperation (JBIC). Segundo informações do Tesouro do Estado do RS (2014, p. 12), os recursos do Banco Mundial foram usados na reestruturação da dívida do RS com a União e nos programas Proredes e Proconfis-RS II, os do BID nos programas Pró-Guaíba, Corredores de Transporte, Profisco, Proconfis-RS, Proconfis-RS II e Programa de Oportunidades e Direitos (POD) e os do JBIC no Programa de Rodovias do RS.

De acordo com o Relatório Anual da Dívida Pública (RIO GRANDE DO SUL, 2009c, p. 5), a partir da década de 1970, teve início um crescimento expressivo da dívida mobiliária na composição da dívida total da administração direta do RS, com a criação de novos títulos públicos estaduais, as Letras do Tesouro do Estado (LTE) e as Obrigações Reajustáveis do Tesouro do Estado (ORTE). As LTEs destinavam-se a operações para antecipação da receita e tinham prazo inferior a um ano, integrando, assim, a dívida flutuante.

Tabela 5.2: Evolução do estoque da dívida da Lei nº 9.496/97 e Proes-RS – 1998 a 2014

Ano	Intralimite	Extralimite	Resíduo	Total	Resíduo/Total
1998	9.244.197.901		322.058.765	9.566.256.666	3%
1999	10.907.777.423		873.261.287	11.781.038.711	7%
2000	11.426.071.492	891.922.791	1.098.681.684	13.416.675.967	8%
2001	12.498.381.873	975.627.682	1.735.715.843	15.209.725.398	11%
2002	15.128.053.742	1.188.843.232	2.785.197.980	19.102.094.954	15%
2003	16.102.045.519	1.265.319.095	3.842.412.341	21.209.776.955	18%
2004	17.562.222.626	1.380.061.658	5.216.711.406	24.158.995.691	22%
2005	17.948.390.200	1.410.717.827	6.434.019.866	25.793.127.894	25%
2006	18.475.073.565	1.453.774.132	7.746.866.498	27.675.714.196	28%
2007	19.246.845.229	1.514.503.615	9.280.004.839	30.041.353.684	31%
2008	20.847.210.584	1.570.897.061	11.485.284.579	33.903.392.224	34%
2009	19.900.643.102	1.499.570.489	12.359.312.810	33.759.526.401	37%
2010	21.361.295.358	794.811.745	14.884.369.202	37.040.476.306	40%
2011	21.789.851.148	810.757.463	16.822.820.596	39.423.429.207	43%
2012	22.496.329.989	837.044.149	19.285.208.609	42.618.582.748	45%
2013	22.759.242.111	846.826.592	21.624.774.948	45.230.843.651	48%
2014	22.616.496.987	841.515.327	23.722.806.422	47.180.818.736	50%

Fonte: Sefaz-RS

Com base nos dados do Balanço Geral do Estado, Calazans e Santos (2001, p. 85) explicam que a formação dessa “fantástica dívida pública” a partir dos anos de 1970 ocorreu pela necessidade de a administração do RS contrair empréstimos para cobrir o desequilíbrio fiscal, gerado, num primeiro momento, pelos déficits operacionais e, num segundo momento, pelo “déficit gerado pela própria dívida, através de seus encargos, que, por serem demasiado grandes, são pagos através de novas operações de crédito, ou seja, são simplesmente rolados.”

Lopreato (2000, p. 135) destaca que:

A evolução da dívida mobiliária nos anos 90 caracterizou-se pela articulação entre o elevado estoque de títulos já existente ao final dos anos 80, as altas taxas de juros reais sustentadas nos governos Collor e Fernando Henrique Cardoso e as condições de rolagem da dívida. A conjugação dessas variáveis provocou a expansão acelerada da dívida e o crescimento da relação dívida/receita, gerando um quadro potencialmente explosivo. Os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, responsáveis por cerca de 90% do estoque da dívida mobiliária, foram os mais atingidos.

Calazans e Santos (2001, p. 14) também enfatizam o peso que a política monetária ativa teve para o aumento expressivo da dívida mobiliária do RS a contar de 1991.

A renegociação de 1998 mudou a composição da dívida estadual, com a preponderância da dívida contratual. O resgate das últimas LTES ainda em poder do público em 2008 zerou o saldo da dívida mobiliária, passando, assim, a dívida contratual a representar

a totalidade da dívida da administração direta do RS no final daquele ano (RIO GRANDE DO SUL, 2009c, p. 5). Da década de 1970 até 1997, tinha predominado a dívida mobiliária.

5.3 DESEMPENHO DA DÍVIDA DO RS SOB A PERSPECTIVA PÓS-KEYNESIANA DE FRAGILIDADE FINANCEIRA

Esta seção está dividida em duas subseções. Na 5.3.1, destaca-se o conceito de fragilidade financeira proposto por Minsky (1975, 1986, 1992). Na 5.3.2, apresenta-se, inicialmente, uma adaptação da HFF ao setor público subnacional, com a sugestão de um Índice de Fragilidade Financeira da Dívida Pública do RS. Essa análise limita-se apenas ao caso específico da dívida do RS com a União. Em seguida, examinam-se os efeitos primordiais das políticas macroeconômicas nacionais e secundários das políticas macroeconômicas regionais no desempenho desse Índice.

5.3.1 Fragilidade financeira e a dívida pública do RS

O conceito de fragilidade financeira proposto por Minsky (1975, 1986, 1992) enfatiza que as economias capitalistas em expansão são inerentemente instáveis e propensas a crises, uma vez que a maioria dos agentes apresenta postura especulativa, resultando em práticas de empréstimos de alto risco. De acordo com Minsky (1992), a HFF, como teoria econômica, é uma interpretação da teoria keynesiana (1964) e também tem como fonte a análise de Schumpeter (1934, capítulo 3) sobre crédito e finanças.

Minsky (1986, p. 194) enfatiza que são duas as proposições fundamentais da HFF:

- a) os mecanismos de mercado capitalista não podem levar o equilíbrio de pleno emprego sustentável e com preços estáveis; e
- b) os ciclos econômicos graves ocorrem devido aos aspectos financeiros que são inerentes ao sistema capitalista.

Em contraste com a HFF, a síntese neoclássica supõe equilíbrio de pleno emprego autossustentável e com estabilidade de preços. Minsky (1986, p. 194) explica que essa diferença entre as duas perspectivas “reflete a forma nas quais finanças e relações financeiras são especificadas”. Ele assinala ainda que, diferentemente da teoria padrão dos neoclássicos, a HFF considera fundamental a forma pela qual a propriedade ou o controle operacional dos

ativos de capital são financiados, as mudanças da trajetória real da economia dependem das instituições, costumes e políticas e que “a história permanece história”.

A fundamentação de Minsky para a constituição da HFF parte da proposta de Keynes de teoria monetária da produção. Resumidamente, essa teoria estabelece que a economia capitalista é caracterizada como uma economia monetária de produção, onde as decisões de produção e investimentos são executadas por firmas que têm como objetivo único “acumular riqueza sob a forma de dinheiro muito acima da quantidade de dinheiro inicial” (Keynes, 1979, p. 89), ou seja, buscam acumular moeda em vez de bens físicos (1979, 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).

Mas, por que moeda? Porque ela possui 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”⁵⁷.

Conforme Davidson (1994), a teoria monetária da produção caracteriza-se por três axiomas:

- a) a **não-neutralidade da moeda**, ou seja, a ideia de que ela afeta “motivos e decisões”;
- b) a **irreversibilidade do tempo** gera ambientes não-ergódicos, nos quais inexiste a tendência de equilíbrio de longo prazo dos neoclássicos; e
- c) a **incerteza**⁵⁸ faz parte do mundo não-ergódico, isto é, o futuro não pode ser previsto de forma fiável por meio da análise de dados dos agentes privados.

Assim, em um cenário de incertezas sobre o futuro, aumenta a preferência pela liquidez dos agentes econômicos – como a moeda, “[p]or ser poder de compra de forma genérica”, tornando-se “o mais eficiente dos seguros” (CARVALHO, 1987, p. 257) – e a demanda efetiva não se realiza. Isso provoca queda na renda e aumento do desemprego involuntário.

⁵⁷ Mais detalhes sobre a teoria monetária da produção proposta por Keynes podem ser encontrados em Carvalho (1992) e Davidson (1994, 2007).

⁵⁸ Incerteza, conforme Carvalho (1987, p. 259), significa “ignorância”, pois “[n]ão se sabe o que ocorrerá no futuro ou mesmo o que poderá ocorrer” e, ao contrário do risco calculável por distribuição de probabilidade, “o universo de eventos não é cognoscível” e “[o] futuro não é uma mera reprodução do passado”. Por sua vez, Dequech (1999, p. 67-68) define “incerteza como a situação na qual o conhecimento, devido à escassez de evidências, é incompleto e não confiável como um guia de conduta”.

Como mitigar ou solucionar tais problemas? A dinâmica de incerteza e de instabilidade de uma economia monetária da produção pode e deve ser estabilizada através da regulação do capitalismo e das políticas macroeconômicas contracíclicas⁵⁹.

De forma mais específica, para formular a HFF, Minsky (1975) parte da “teoria do ciclo do investimento” de Keynes (1964). Papadimitriou e Wray (2009, p. xii) explicam que a teoria de Minsky deriva da combinação de duas abordagens de Keynes (1964): a inerente instabilidade das decisões de investimento tomadas sob condições de incerteza (capítulo 12 da *GT*) e a avaliação dos ativos financeiros e de capitais (capítulo 17 da *GT*). Segundo os autores, “[e]mbora Minsky creditou a Keynes para apontar o caminho em direção a análise do processo de financiamento do investimento, ele achou necessário ir muito mais longe.” (PAPADIMITRIOU; WRAY, 2009, p. xii). A inovação de Minsky (1975), segundo esses autores, foi incorporar a “teoria financeira do investimento” à “teoria do ciclo do investimento” de Keynes.

Minsky (1975) analisa os investimentos com base no “sistema de dois preços” de Keynes (1964): preços do produto corrente ou de preços de oferta; e preços de ativos ou preço de demanda. O sistema de preços do produto corrente representa os custos acrescidos de um *mark-up* e abrangem os bens de consumo, os serviços e os bens de investimento, inclusive os adquiridos pelo governo. Em relação aos bens de investimento, o preço do produto corrente é efetivamente um preço de oferta de capital, o montante suficiente para induzir um empresário a fornecer novos ativos de capital, ou seja, o preço de reposição. Papadimitriou e Wray (2009, p. xv) esclarecem que, enquanto essa simplificação vale apenas para capitais bancados por fundos internos da empresa, o preço de oferta do capital incluirá custos de financiamento (juros e taxas) nos casos que envolvem fundos externos à empresa. Assim, o preço de oferta aumenta por causa do chamado “risco do credor”.

O sistema de preços de ativos ou de preços de demanda são os rendimentos esperados ao longo do tempo de maturação dos investimentos, ou seja, um fluxo de renda. Nesse caso, de acordo com Papadimitriou e Wray (2009, p. xv), baseado no tratamento de Keynes (1964), capítulo 17 da *GT*, de que o fluxo de renda potencial não pode ser conhecido com certeza e, portanto, depende de expectativas, Minsky (1975) amplia a análise ao incluir as modalidades de financiamento. Minsky (1975) argumenta que o preço que alguém está disposto a pagar depende da quantidade de financiamento externo necessário – maior endividamento expõe o comprador a um maior risco de insolvência. Isso é porque o “risco do tomador” também deve

⁵⁹ As políticas macroeconômicas sugeridas por Keynes são destacadas por Carvalho (1992, 1999), Ferrari Filho (2006) e Ferrari Filho e Terra (2012).

ser incorporado nos preços de demanda. Desta maneira, os investimentos somente ocorrerão se o preço de demanda exceder o preço de oferta dos ativos de capital.

Conforme Minsky (1986, p. 198), numa economia capitalista, “a demanda por ativos de capital é determinada por sua lucratividade esperada”. Carvalho (1987, p. 260) explica que os investimentos em ativos de capital somente ocorrem se os lucros esperados forem compensadores, se houver confiança nessas expectativas e eles superarem o retorno de outros ativos, inclusive de liquidez da moeda. Por outro lado, essas questões são fundamentais para determinar o passivo dos agentes econômicos, se eles “financiar[ão] suas compras de ativos com suas rendas ou com apelo a fundos de terceiros e, neste caso, sob que formas, prazos e termos” (CARVALHO, 1987, p. 260).

Essas decisões, conforme Paula e Alves Jr. (2000), definirão “o grau de vulnerabilidade da economia” e, segundo Terra, Ferrari Filho e Conceição (2009), determinarão o “ciclo econômico”. Nesta perspectiva, de acordo com Carvalho (1987, p. 260), “Minsky vai, então, além de Keynes ao mostrar que a decisão de investimento, a escolha de ativos, é concomitante à escolha de meios de financiamento e que as combinações entre ambas as decisões podem definir o grau de vulnerabilidade dos agentes a mudanças adversas do ambiente”. Assim, para Minsky (1975, 1986), o financiamento do investimento passa a ser a mais importante fonte de instabilidade da economia, pois “[a] estrutura financeira é uma causa tanto da adaptação como da instabilidade do capitalista.” (Minsky, 1986, p. 196).

Carvalho (1987, p. 259) argumenta que o modelo de Minsky parte do “estudo das escolhas de portfólio dos agentes econômicos sob condições de incerteza”, confrontando:

- a) a perspectiva neoclássica de “feira de aldeia”, onde agentes isolados fazem trocas de bens para melhorar seu nível de satisfação; e
- b) o paradigma pós-keynesiano de “Wall Street”, no qual sobre as escolhas dos agentes “paira sempre a nuvem de incerteza” e a “[p]rodução e acumulação de capital destinam-se ao mercado e não à mera satisfação pessoal”.

Do ponto de vista macroeconômico, o grau de fragilidade de uma economia é determinado pelas estruturas financeiras *hedge* ou especulativa. Minsky (1986) classifica a estrutura de financiamento do investimento de três formas:

- a) *hedge* é uma postura conservadora, cujo fluxo de receita esperada do investimento é sempre maior do que o fluxo de pagamento do empréstimo contraído (amortização mais juros) durante todo o período de tempo analisado;

- b) **especulativa** é uma postura de risco, na qual o fluxo de receita esperada do investimento tende, na média, a igualar o fluxo de pagamento do empréstimo contraído pela firma, mas, no curto prazo, as receitas cobrem apenas os juros, sendo necessário refinarciar a amortização e, apenas no período final, a renda esperada será maior do que a dívida contraída;
- c) **ponzi** é uma postura “suicida”, pois o fluxo de receita esperada do investimento é sempre inferior ao fluxo do empréstimo contraído, com as dívidas só aumentando.

Minsky (1986) explica que em uma etapa de expansão do sistema econômico, as expectativas dos investidores e de seus financiadores se animam de uma forma tal que “a especulação e a experimentação com estruturas de passivo e os novos ativos financeiros levam a economia a um boom de investimento”. Assim, em um cenário de otimismo de viabilização de planos de investimento pelo sistema financeiro, as unidades econômicas caminharão de posições *hedge* para especulativa e desta para *Ponzi*.

Desta forma, como observa Minsky (1992), ocorrências endógenas ao sistema capitalista – como aumento da inflação, elevação das taxas de juros, volatilidade das expectativas do sistema financeiro etc. – levam da fragilidade financeira à crise financeira e ao ciclo econômico. Em suma, como sintetizam Terra, Ferrari Filho e Conceição (2009, p. 5), “a expansão do ritmo da atividade econômica e a ‘alavancagem’ do financiamento aumentam o grau de fragilidade financeira e acabam conduzindo o sistema econômico à crise”. Além disso, Ferrari Filho e Paula (2008) explicam que o aumento da fragilidade financeira é produzido por um lento e não percebido processo de erosão das margens de segurança de firmas e bancos, em um contexto no qual o crescimento de lucros e rendas “validam” o aumento do endividamento.

A partir da definição da HFF, podem ser analisados alguns elementos políticos e institucionais. Minsky (1986) estudou várias crises financeiras, bem como os instrumentos financeiros, muitos das quais ele examina. Conforme Papadimitriou e Wray (2009, p. 24), Minsky pesquisou as evidências empíricas, comentando que cada vez que a economia pareceu pronta para uma crise, uma combinação de déficits orçamentários e intervenção de bancos estatais manteve a demanda agregada, o fluxo de receita e, especialmente, o preço dos ativos e o fluxo de lucros. Minsky (1986) ressalta que a aparente estabilidade atingida pela economia mundial desde a Segunda Guerra Mundial não se deve ao chamado ajuste natural do mercado, mas à instituição do *Big Government* e do *Big Bank*.

Minsky (1995) destaca quatro elementos que compõem o mecanismo que refreava as pressões para uma deflação no final dos anos 1960:

- a) déficits orçamentais, que sustentam os fluxos de caixa agregados e, em particular, os lucros brutos das empresas;
- b) depósito especial patrocinado pelo governo e outros fundos de “seguro”, que garantem que não há nenhuma (ou um mínimo de) transferência de perdas de instituições financeiras sobre os ativos dos depositantes;
- c) o Tesouro, que refinancia os depósitos insolventes das instituições de seguro;
- d) o Banco Central, que acelera um aumento da liquidez após a crise ser contida de modo que as condições de financiamento melhorem.

Com o objetivo de apresentar uma pauta política (e pode-se considerar também institucional), Minsky (1986, p. 324-325) sugere alguns pontos relevantes baseados na teoria keynesiana:

- a) o mecanismo de mercado falha nos testes de igualdade, eficiência e estabilidade;
- b) um sistema financeiro sofisticado, complexo e dinâmico gera de maneira endógena grandes forças desestabilizadoras, de modo que graves depressões sejam uma consequência natural do capitalismo não intervencionista. Assim, as finanças não podem ser deixadas para os mercados livres;
- c) o mecanismo de mercado descentralizado é particularmente instável e ineficiente para uma economia na qual os investimentos constituem uma parte significativa do produto;
- d) sob uma forma de organização capitalista, os recursos financeiros não serão arriscados em bens de capital de grande escala e longo prazo sem a devida proteção contra as forças de mercado. Assim, podem ser necessários monopólios e oligopólios;
- e) o capitalismo do *Big Government* é mais estável do que aquele no *Small Government*: isto fica claro tanto pela experiência do século XX como pela teoria econômica que leva em conta as instituições financeiras. Essa maior estabilidade se deve ao impacto dos déficits governamentais como um fenômeno contracíclico na estabilização de lucros. Contudo, se não se quer que o *Big Government* conduza à inflação, a estrutura do orçamento deve ser tal que os lucros sejam restringidos por superávits sempre que a inflação dominar;

- f) uma vez que a estrutura de orçamento de um *Big Government* tem que possuir capacidade intrínseca de gerar superávits quando na existência de inflação, a arrecadação fiscal tem que ser uma grande proporção do PIB. Portanto, o desenho do sistema fiscal é vital, pois os impostos introduzem ineficiências de alocação e também induzem a um comportamento no sentido de evadir o pagamento de taxas.

Além dessas “perspectivas que existem em função da teoria”, Minsky (1986) sugere que devem ser considerados fatos históricos, atributos institucionais e impulsos políticos.

Dessa análise de Minsky, destacam-se três questões relevantes: pânico financeiro e depressões profundas podem ser considerados eventos normais de funcionamento de uma economia capitalista; a estrutura institucional de uma economia capitalista muda, podendo conter ou compensar as forças que operam para pânico financeiro e ciclos de depressão; e evidências empíricas mostram que a instituição do *Big Government* e do *Big Bank* manteve a demanda agregada, o fluxo de receita e, especialmente, o preço dos ativos e o fluxo de lucros.

5.3.2 Índice de Fragilidade Financeira da Dívida Pública do RS

Apesar de a ideia original de Minsky com a HFF ser a análise das estruturas de financiamento dos agentes privados, alguns autores a adaptaram para outros recortes analíticos. Partindo desse aporte teórico, Paula e Alves Jr. (2000) avaliam o setor externo, comercial e financeiro e Galbraith (2008) examina a estrutura financeira de um Estado-Nação, compreendendo tanto suas finanças internas, bem como as externas. Ademais, Hermann (1993) propõe uma adequação teórica da HFF ao setor público federal, destacando que as condições de sustentação da dívida pública limitam a sua capacidade de gestão da economia através principalmente das políticas fiscal e monetária, bem como, ajustando a HFF ao setor público, Terra, Ferrari Filho e Conceição (2009) e Terra (2011) vão além do campo teórico e criam um Índice de Fragilidade Financeira do Setor Público Brasileiro.

Diante disso, o objetivo principal nesta subseção é apresentar uma adaptação da HFF ao setor público subnacional, no contexto da dívida do Estado do RS com a União. Para isso, é sugerido um Índice de Fragilidade Financeira da Dívida Pública do RS (IFFDP-RS). Destaca-se que o desempenho desse índice dependerá diretamente da expectativa de receitas públicas do RS e das condições do contrato da dívida e será influenciado indiretamente pelas escolhas de políticas macroeconômicas nacionais e pelas políticas macroeconômicas subnacionais.

Com base em Hermann (1993, p. 20-26), as estruturas financeiras propostas por Minsky são analisadas num enfoque microeconômico. Nesse nível, a fragilidade financeira, como destacou Minsky, depende dos termos de crédito (taxa de juros, prazo e amortização) e das expectativas de rendimentos. Assim, “[u]ma unidade econômica, ao contrair uma dívida, assume obrigações de pagamento futuro, entre juros e amortizações. Para fazê-lo, deve esperar obter, naqueles períodos, um excedente sobre seus gastos correntes que a permitirá saldar seus débitos nos prazos combinados.” (HERMANN, 1993, p. 20).

Para as empresas, como destacado acima, há três fontes de receitas para financiar os investimentos: *cash* e ativos financeiros de liquidez imediata, fundos internos e fundos externos (MINSKY, 1986, p. 205). No caso das famílias, os salários representam a principal fonte e, em relação ao setor público, a receita pública líquida (receita bruta menos os subsídios e as transferências) é a principal fonte de recursos.

Partindo das posturas financeiras vistas anteriormente e ajustando-as ao caso específico da dívida pública do Estado do RS com a União, têm-se:

R_t = Teto da RLR do Estado do RS esperado no período t ;

D_t = Despesa com a dívida pública do Estado do RS com a União no período t .

A despesa com a dívida no período t é dividida da seguinte forma:

$$D_t = A_t + J_t,$$

onde,

A_t = Amortização do principal da dívida no período t ;

J_t = Despesa de juros da dívida no período t .

De acordo com o contrato analisado na subseção 5.2.1, o limite superior em qualquer período t para pagamento da dívida corresponde a, no máximo 13%, da RLR do Estado do RS (R_t). Nos anos de 1998 e 1999, esse teto foi menor, de 12% e 12,5% respectivamente. Numa situação hipotética de equilíbrio, o limite da RLR equivaleria aos gastos com os serviços da dívida no período t . Assim, tem-se a seguinte relação:

$$\text{EQUILÍBRIO:} \quad R_t = D_t, \quad \square t (t = 1, 2, \dots 360) \quad (1)$$

$$R_t = (A_t + J_t). \quad (2)$$

Se o valor da D_t for superior ao valor da R_t no período t , a diferença forma o resíduo, que deverá começar a ser quitado num prazo máximo de até 10 anos a contar do pagamento da parcela 360ª do contrato.

No caso específico em análise, a partir de Minsky (1975, 1986, 1992), a primeira estrutura de financiamento é classificada como *hedge* quando o teto da RLR do RS esperado, R_t , superar, por alguma margem, as despesas com a dívida pública do Estado do RS com a União, D_t , em determinado período durante o tempo de vigência do contrato.

$$\text{HEDGE: } R_t > D_t, \quad \square t \text{ (o que é } \square) \text{ (} t = 1, 2, \dots, 360 \text{)}. \quad (3)$$

$$R_t > (A_t + J_t). \quad (4)$$

A segunda estrutura de financiamento é considerada como *especulativa* quando o teto da RLR do RS esperado, R_t , for inferior às despesas com a dívida pública do Estado do RS com a União, R_t , para algum(ns) período(s) – em regra, os mais próximos do início do contrato – mas, suficientes para pagar pelo menos os juros nesse(s) mesmo(s) ínterim(s).

$$\text{ESPECULATIVA: } R_t < D_t, \quad \text{para } 1 \leq t \leq m, \text{ mas} \quad (5)$$

$$R_t \geq J_t \quad \text{para } 1 \leq t \leq m, \quad \square 1 \leq m \leq 360. \quad (6)$$

Nessa circunstância, pelo contrato, nos períodos em que $R_t < D_t$, a diferença formará o resíduo da dívida, alongando o prazo original do contrato da dívida do Estado do RS com a União por, no máximo, mais 120 meses. O estoque do resíduo terá a incidência da mesma taxa de juros anual de 6%, capitalizada mensalmente, e da mesma correção monetária do contrato principal, o IGP-Di, e não ficará limitado ao teto de 13% da RLR.

E a terceira estrutura de financiamento é identificada como *Ponzi* quando o teto da RLR do RS esperado, R_t , for insuficiente inclusive para pagar os juros da dívida pública do Estado do RS com a União, R_t , para algum(ns) período(s).

$$\text{PONZI: } R_t < D_t \quad \text{para algum(ns) } t \leq m \text{ e} \quad (7)$$

$$R_t < J_t \quad \text{para algum(ns) } t \leq m. \quad (8)$$

Nessa posição, nos períodos em que $R_t < J_t$, o resíduo acumulado da dívida será ainda maior do que no caso anterior, ou seja, estrutura especulativa. A diferença principal é que, na

incidência da estrutura *Ponzi*, o estoque do resíduo no final do 360º mês de vigência do contrato original será bem superior. Como o prazo para pagamento do resíduo manter-se-á em 120 meses, os valores das parcelas ficariam bem mais elevados.

Nos dois últimos casos, o Estado continuaria com menor margem de manobra futura, pois teria parte das suas receitas esperadas comprometidas por um período superior aos 360 meses previstos originalmente no contrato de renegociação da dívida. Porém, num quadro *Ponzi*, as contas públicas do RS poderiam se tornar insustentáveis com o comprometimento mensal de um percentual bem acima dos 13% da RLR, obrigando as partes a renegociarem.

É preciso enfatizar que, como R_t é uma variável expectacional, as três estruturas financeiras anteriores também apresentam algum grau de fragilidade pelo lado da renda do governo, visto que se tem uma economia monetária caracterizada pela incerteza. A variação da R_t dependerá da disposição dos agentes econômicos em aumentar os seus níveis de consumo e investimento sobretudo no território do RS e também das políticas macroeconômicas executadas pelo governo Federal. A soma desse nível de fragilidade de R_t com as obrigações do contrato definirá o grau de vulnerabilidade da estrutura financeira.

Tabela 5.3: Receitas, despesas e estruturas financeiras anuais da dívida do RS - 1998 a 2014

Ano	R_t	A_t	J_t	D_t	$(R_t - D_t)$	$(R_t - J_t)$	Estrutura Financeira
1998	774.424.100	206.518.529	742.741.137	949.259.665	-174.835.565	31.682.963	Especulativa
1999	931.482.943	1.201.921.041	790.384.204	1.992.305.245	-1.060.822.302	141.098.739	Especulativa
2000	981.461.838	602.403.346	1.447.701.490	2.050.104.836	-1.068.642.998	-466.239.652	<i>Ponzi</i>
2001	1.200.934.541	414.374.322	1.654.843.161	2.069.217.483	-868.282.942	-453.908.620	<i>Ponzi</i>
2002	1.114.719.874	744.393.104	1.390.262.073	2.134.655.177	-1.019.935.303	-275.542.199	<i>Ponzi</i>
2003	1.189.737.836	1.458.323.443	828.004.349	2.286.327.792	-1.096.589.956	361.733.487	Especulativa
2004	1.250.990.967	2.324.331.246	15.387.350	2.339.718.596	-1.088.727.629	1.235.603.617	Especulativa
2005	1.353.215.715	2.094.616.264	264.885.547	2.359.501.520	-1.006.285.806	1.088.330.168	Especulativa
2006	1.589.540.158	2.331.223.794	22.625.202	2.353.848.996	-764.308.837	1.566.914.956	Especulativa
2007	1.697.805.859	737.153.419	1.656.434.779	2.393.072.076	-695.266.217	41.371.080	Especulativa
2008	1.831.328.424	766.448.688	1.750.721.813	2.517.128.603	-685.800.179	80.606.611	Especulativa
2009	1.961.909.772	796.214.878	1.668.121.435	2.464.336.313	-502.426.541	293.788.337	Especulativa
2010	2.058.032.693	841.266.695	1.609.837.335	2.450.011.873	-391.979.180	448.195.359	Especulativa
2011	2.367.770.949	913.456.913	1.594.206.796	2.507.663.709	-139.892.760	773.564.153	Especulativa
2012	2.394.211.332	972.853.741	1.542.099.627	2.514.953.368	-120.742.036	852.111.705	Especulativa
2013	2.503.722.525	1.033.812.832	1.483.895.516	2.517.708.348	-13.985.823	1.019.827.009	Especulativa
2014	2.693.418.155	1.089.144.222	1.409.748.684	2.498.892.905	194.525.250	1.283.669.472	<i>Hedge</i>

Fonte: Sefaz-RS

Definidas as posições financeiras para o caso da dívida pública do RS com a União, serão analisados os dados anuais da dívida desde a renegociação em 1998 até 2014 para ver em qual delas o Estado se enquadra.

Pelos dados da Tabela 5.3, abaixo, percebe-se que, com exceção de 2014, em todos os demais anos analisados as despesas da dívida do RS com a União (D_t) superaram o limite da RLR (R_t). Além disso, em três anos, de 2000 a 2002, o limite da RLR foi insuficiente para pagar os juros da dívida (J_t).

Desta forma, se forem analisados cada ano separadamente, 2014 foi o único com estrutura financeira *hedge*. Os anos de 2000 a 2002 caracterizaram-se com posturas financeiras *Ponzi*. E os anos de 1998, 1999 e de 2003 a 2013 apresentaram estruturas financeiras especulativas.

O pagamento da amortização significa que o valor do principal da dívida está diminuindo. Quanto maior a participação da amortização nas parcelas pagas, mais rápido a dívida total cairá. Assim, há uma tendência de melhoria do fluxo de caixa dessa dívida, com as entradas de receitas superando as saídas de despesa, ou seja, a estrutura financeira contará com maior margem de segurança. No caso em análise, procurando identificar essa margem de segurança, primeiro, isola-se a variável amortização, A_t , da equação (2), tal que:

$$R_t - J_t = A_t \quad (9)$$

Dividindo-se ambos os lados da equação (9) por A_t :

$$\begin{aligned} \frac{(R_t - J_t)}{A_t} &= \frac{A_t}{A_t} \\ \frac{(R_t - J_t)}{A_t} &= \frac{A_t}{A_t} \\ \frac{(R_t - J_t)}{A_t} &= 1 \rightarrow \text{Equilíbrio.} \end{aligned} \quad (10)$$

Numa situação de equilíbrio, a diferença entre as receitas e os juros são suficientes apenas para pagar a amortização da parcela da dívida em um determinado período t , sem gerar margem de segurança.

Para determinar o IFFDP-RS na posição *hedge*, parte-se da equação (4), $R_t > A_t + J_t$, e isolando-se a variável amortização, A_t , da equação (4):

$$R_t - J_t > A_t \quad (11)$$

Dividindo-se ambos os lados da equação (11) por A_t , tem-se:

$$\frac{(R_t - J_t)}{A_t} > \frac{A_t}{A_t} \text{ ou } \frac{(R_t - J_t)}{A_t} > 1 \rightarrow \text{Hedge} \quad (12)$$

O cenário *hegde* é o mais robusto, pois as receitas – além de satisfazerem o pagamento dos juros e da amortização da parcela num certo período t , – produzem uma margem de segurança. Quanto mais o IFFDP-RS se distanciar positivamente de 1, maior a margem de segurança da estrutura financeira da dívida.

Para estabelecer o IFFDP-RS na posição **especulativa**, é preciso combinar as equações (5) e (6):

$$J_t \leq R_t < D_t \quad (13)$$

Nessa posição, as receitas são insuficientes para cobrir a integralidade da amortização e dos juros da parcela num determinado período t . Para, medir o valor que sobra para saldar pelo menos parte da amortização, é preciso primeiro descontar os juros, J_t , de todos os lados da equação (13):

$$\begin{aligned} J_t - J_t &\leq R_t - J_t < D_t - J_t \\ 0 &\leq R_t - J_t < D_t - J_t \end{aligned} \quad (14)$$

Como $D_t = (A_t + J_t)$, substituindo essa relação na equação (14), tem-se:

$$\begin{aligned} 0 &\leq R_t - J_t < A_t + J_t - J_t \\ 0 &\leq R_t - J_t < A_t \end{aligned} \quad (15)$$

Dividindo-se ambos os lados da equação (15) por A_t , tem-se:

$$\begin{aligned} \frac{0}{A_t} &\leq \frac{(R_t - J_t)}{A_t} < \frac{A_t}{A_t} \\ 0 &\leq \frac{(R_t - J_t)}{A_t} < 1 \rightarrow \text{Especulativa} \end{aligned} \quad (16)$$

No contexto **especulativo**, com as receitas pagando apenas os juros ou os juros e uma parte da amortização da parcela num certo período t , não há margem de segurança. Nesse caso, o IFFDP-RS será maior ou igual a 0 e menor do que 1. Quanto mais próximo de 1, mais o índice se aproximará do ponto de equilíbrio.

Para encontrar o IFFDS-RS na posição **Ponzi**, é preciso combinar as equações (7) e (8). Nessas, R_t é, ao mesmo tempo, menor do que D_t e J_t . Mas, como ($J_t < D_t$), tem-se simplesmente:

$$R_t < J_t \quad (17)$$

Nessa posição, as receitas são incapazes inclusive de saldar os juros da parcela num determinado período t . Para calcular o valor que falta para liquidar os juros, diminuem-se J_t de ambos os lados da equação (17):

$$R_t - J_t < J_t - J_t \quad (18)$$

Depois, para relacionar essa diferença com a amortização, divide-se ambos os lados da equação (18) por A_t :

$$\frac{(R_t - J_t)}{A_t} < \frac{0}{A_t}$$

$$\frac{(R_t - J_t)}{A_t} < 0 \rightarrow \textit{Ponzi} \quad (19)$$

Sob a condição *Ponzi*, com as receitas não quitando nem a totalidade dos juros, a cada vencimento de parcela, a situação se deteriora. O fluxo de caixa da dívida tende a ser insustentável se não houver uma alteração dessa estrutura, seja com aumento de receitas ou renegociação através de novos empréstimos, de queda na taxa de juros ou de alongamento de prazo com diminuição do valor das parcelas.

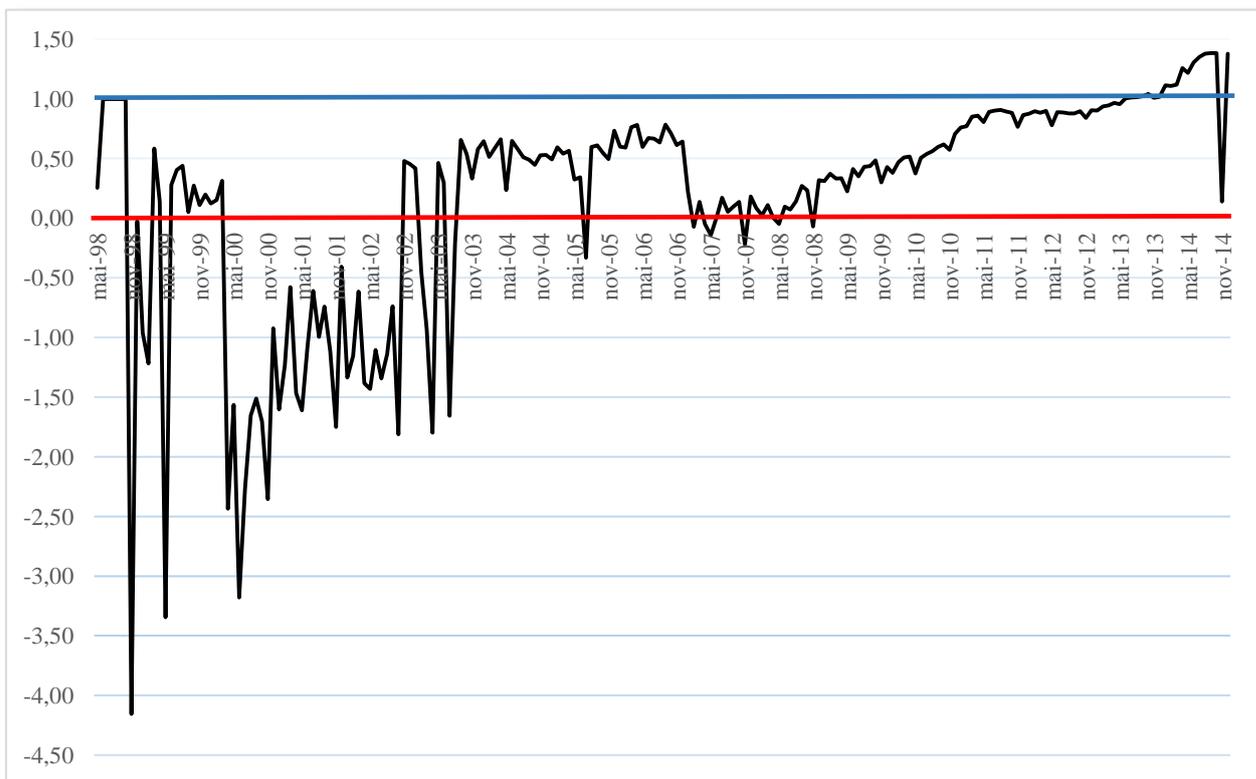
Nesse caso, o IFFDP-RS será menor do que 0. Quanto mais o índice se distanciar negativamente de 0, maior a fragilidade da estrutura financeira da dívida.

Pelo comportamento do IFFDP-RS de maio de 1998 a dezembro de 2014 no Gráfico 5.2, percebe-se que a dívida do Estado com a União teve uma estrutura *Ponzi* praticamente de novembro de 1998 a fevereiro de 1999, com índice médio mensal de -1,589, e de abril de 2000 a agosto de 2003, com índice médio mensal de -1,116. Os maiores vales foram nos meses de novembro de 1998, maio de 1999 e junho de 2000, quando o IFFDP-RS despencou respectivamente para -4,154, -3,343 e -3,178.

Excetuado também o período de junho a outubro de 1998 – que apresentou uma situação de equilíbrio, com IFFDP-RS mensal igual a 1 – os demais meses foram quase todos caracterizados na posição especulativa. De março de 1999 a março de 2000, o índice médio mensal ficou em 0,256 e, de setembro de 2003 a maio de 2013, ele melhorou para uma média mensal de 0,513.

A situação apenas se inverteu a partir de junho de 2013, quando o fluxo de caixa da dívida do RS com a União passa a apresentar uma estrutura *hedge*. Naquele mês, o IFFDP-RS superou por pouco a unidade, com um valor de 1,003. Depois, o índice teve uma trajetória ascendente, atingindo um valor de 1,380 em dezembro de 2014, último período analisado

Gráfico 5.2: IFFDP-RS mensal – 1998 a 2014



Fonte: Secretaria da Fazenda/RS. Índice elaborado pelo autor.

De junho de 2013 ao final da série, só o mês de dezembro de 2014 não foi classificado como *hedge*, quando o índice caiu para 0,140, posicionando-se como especulativo. Nesse ínterim *hedge*, o IFFDP-RS mensal médio foi de apenas 1,119, o que significa que as receitas foram suficientes para pagar os juros e a amortização das parcelas da dívida e permitiram a formação de uma pequena margem de segurança.

Em relação às políticas macroeconômicas nacionais e a variação da dívida do Estado do RS, as considerações a seguir fazem-se necessárias:

1. A política monetária via aumento da taxa básica de juros Selic não influenciou diretamente os serviços da dívida a partir de maio de 1998, pois o contrato estabeleceu uma taxa de juros anual fixa de 6% e capitalizada mensalmente, o que dá uma taxa efetiva de 6,17% ao ano. As taxas de juros afetaram diretamente o estoque da dívida, sobretudo, do início do Plano Real ao período da renegociação da dívida do RS. “O elevado crescimento da dívida do Estado no período pós-Plano Real se deve em muito às altas taxas de juros aplicadas sobre a dívida mobiliária, emitida pelo Estado e em poder do mercado, e por sua recorrente rolagem neste mercado”. (RIO GRANDE DO SUL, p. 5, 2009c).

De forma indireta, os constantes aumentos da taxa básica de juros Selic influenciam o fluxo de caixa da dívida ao contribuírem para frustrar as expectativas de investimentos

privados. Com elevação dos juros, os empresários tendem a investir menos, o que leva a menores taxas de crescimento da economia, devido ao efeito multiplicador dos investimentos. Com menor crescimento da economia, se mantidas as mesmas alíquotas e regras, a arrecadação de tributos segue a mesma tendência. Assim, de forma indireta, variações da taxa Selic interferem na variável R_t .

2. A mudança da política cambial para câmbio flutuante a partir de 1999 teve um papel fundamental para a manutenção elevada do estoque da dívida do Estado. O contrato da dívida prevê o IGP-Di para correção monetária e esse indexador, pela sua composição, é bastante sensível às variações da taxa de câmbio. Essa teve significativas elevações principalmente em 2001, 2002, 2008, 2014 e 2015. Segundo, o *Relatório de análise da dívida pública do RS* (FEE, 2015, p. 21), elaborado pela Fundação de Economia e Estatística:

[...] Os estudos empíricos no Brasil confirmam que variações cambiais, que fogem ao controle da administração pública estadual, afetam muito mais o IGP-DI, principalmente por meio dos preços de atacado, do que os demais índices de preço como, por exemplo, o IPCA. Por essa razão, a mudança na conjuntura econômica e a depreciação cambial observada na última década catapultaram, através do IGP-DI, o estoque da dívida do RS.

O documento da FEE (2015, p. 21) destaca ainda que, com a utilização do IGP-Di nos contratos da dívida, os estados acabam “assumindo um risco cambial” e a presença desse último “faz com que o cenário econômico favorável para os estados seja um em que a taxa de câmbio permaneça relativamente estável ou se apreciando”. Porém, nesse último caso, a apreciação pode inibir as exportações, provocando, via multiplicador do gasto, um efeito em cascata, com quedas na demanda agregada, na renda e na arrecadação de tributos, representado na variável R_t em questão.

3. A política fiscal da União a partir do Plano Real impactou as contas públicas dos Estados. No lado das receitas públicas, ressaltam-se: a entrada em vigência da Lei Kandir retirou parte importante das receitas de ICMS, sobretudo de estados exportadores como o RS; a criação dos tributos caracterizados como Contribuições elevou a carga tributária nacional sem dividir a arrecadação com os demais entes federados; e a ampliação em 2013 e 2014 dos incentivos fiscais de tributos como o IPI e o IR, iniciados em 2009 entre as medidas para combater a crise econômica, contribuiu para diminuir a participação dos estados nas receitas federais.

A chamada guerra fiscal entre os estados para atração de investimentos também tem provocado renúncia tributária principalmente de ICMS. Há vários anos tenta-se um acordo nacional entre os estados e a União, inviabilizado devido à multiplicidade de interesses.

Pelo lado das despesas públicas, a LRF, ao limitar os gastos com pessoal e com novas dívidas, contribuiu para garantir o pagamento da dívida renegociada dos estados com a União.

Além disso, a política tributária do RS também influencia o fluxo de caixa da dívida do Estado com a União. As desonerações fiscais do ICMS representaram uma perda significativa de receitas públicas. Segundo Nota Técnica da Divisão de Estudos Econômicos da Receita Estadual (RIO GRANDE DO SUL, 2014c, p. 19), o RS deixou de arrecadar em média um pouco mais de 35% das receitas potenciais de ICMS de 2003 a 2013. Isso representaria próximo de R\$ 13,2 bilhões apenas em 2013.

Quase metade dessas desonerações ocorre por força constitucional, ao tornar imune de ICMS as exportações, e o restante, por força infraconstitucional, devido às isenções, redução da base de cálculo, crédito presumido, não estorno de crédito e o Simples Nacional. Dessas perdas potenciais, cerca de 50% são provocadas pela imunidade das exportações ou pelo Simples Nacional, decisões de âmbito nacional, o que limita o poder de manobra do Estado a mexer em apenas metade das desonerações.

Assim, pela análise acima, as políticas macroeconômicas nacionais e estadual influenciam o componente expectacional do fluxo de caixa da dívida, ou seja, as receitas, representadas por R_t no modelo em questão. Como o contrato de renegociação prevê uma taxa de juros fixa de 6%, as variações da Selic não provocam aumentos dos serviços da dívida, D_t . Esses elevam-se basicamente por causa da utilização do IGP-Di, um indexador bastante influenciado pela volatilidade da taxa de câmbio.

5.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O RS renegociou a sua dívida estadual com a União em 1998, em um cenário de avanço das políticas neoliberais e de crises financeiras internacionais, sob a condição de realizar uma profunda reforma patrimonial. Nesse período, o Estado privatizou e extinguiu empresas públicas, concedeu serviços públicos à iniciativa privada, como pedágios, aumentou impostos, demitiu servidores, iniciou um controle de gastos com pessoal e cortou gastos em custeio e em investimentos.

Apesar de todas essas medidas, o Estado não conseguiu cumprir as metas do Memorando de Políticas do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal de Longo Prazo (RIO

GRANDE DO SUL, 1998d). A principal meta, de redução da relação dívida/receita líquida real, sofreu várias alterações. De uma previsão inicial de queda para um índice de 0,93 em 2012, ou seja, uma dívida menor do que uma RLR anual, ele, ao contrário, subiu até 3,36 em 2003. Depois, voltou a cair, ficando em 2,36 em 2014. Agora, está previsto que decrescerá de forma contínua, passando de 2,15 em 2015 para 0,89 em 2027.

Partindo desse panorama, este Ensaio fez uma análise crítica do desempenho da dívida renegociada do Estado sob a ótica teórica da HFF de Minsky, adaptada para o setor público. A ideia foi mostrar que o setor público subnacional está sujeito à fragilidade financeira tanto do lado das receitas tributárias, que são variáveis expectativas, como do lado dos contratos da dívida, que foram assinados num momento de fortalecimento da União.

Para tanto, foram formuladas duas hipóteses centrais: a estrutura financeira da dívida renegociada do RS seria especulativa devido às características do contrato e o cenário econômico e as políticas macroeconômicas após a renegociação da dívida agravariam a fragilidade. A primeira hipótese foi pior do que o previsto, pois, de 2000 a 2002, a estrutura atingiu o cenário *Ponzi*. Com exceção de 2014, quando melhorou e alcançou a posição *hedge*, nos demais anos, o fluxo de caixa da dívida foi especulativo.

Para medir a intensidade da fragilidade do fluxo de caixa da dívida do Estado com a União, foi proposto o IFFDP-RS mensal. A dívida teve uma estrutura *Ponzi* praticamente de novembro de 1998 a fevereiro de 1999 e de abril de 2000 a agosto de 2003. Nesses dois períodos, o indexador da dívida, o IGP-Di, sofreu fortes elevações, sobretudo pela volatilidade da taxa de câmbio, após a mudança da política cambial.

De março de 1999 a março de 2000 e de setembro de 2003 a maio de 2013, o Índice caracterizou-se como especulativo. No primeiro período, ele oscilou mais seguindo a maior variação do câmbio e, no segundo, tendeu a melhorar se aproximando do valor de equilíbrio, 1,000, com a maior valorização do câmbio.

A situação apenas se inverteu a partir de junho de 2013, quando o fluxo de caixa da dívida do RS com a União passou a apresentar uma estrutura *hedge*. De junho de 2013 ao final da série, dezembro de 2014, o IFFDP-RS mensal médio foi de apenas 1,119, o que significa que as receitas foram suficientes para pagar os juros e a amortização das parcelas da dívida e permitiram a formação de uma pequena margem de segurança.

Em relação às políticas macroeconômicas, a monetária, com os sucessivos aumentos das taxas de juros, contribuiu para aumentar o estoque da dívida antes da renegociação, no período pós-Plano Real, de 1995 a 1998. Além disso, de forma indireta e após a renegociação, as elevações da taxa Selic podem dificultar o pagamento da dívida, uma vez que elas inibem o

investimento privado. Pelo seu efeito multiplicador na economia, a queda ou estabilidade dessa variável pode gerar um efeito ainda maior na demanda agregada, na renda e nas receitas tributárias, a variável R_t , em análise.

A política fiscal, com entrada em vigência da Lei Kandir e com o aumento da guerra fiscal entre os estados, influenciou negativamente a variável R_t . Além disso, o período de 1998 a 2014 contou com duas grandes crises internacionais (1998 e 2008-2009), duas secas no RS (2004-2005 e 2012) e uma recessão (2014). Assim, o cenário econômico e as políticas macroeconômicas agravaram a estrutura financeira da dívida do Estado do RS com a União, conforme previa a segunda hipótese.

6 CONCLUSÕES

Esta Tese, composta de três Ensaio, buscou realizar uma análise pós-keynesiana da política fiscal do Estado do RS de 1995 a 2014 e do desempenho da dívida renegociada com a União em 1998. Enfatizou-se que o aporte teórico pós-keynesiano considera o capitalismo como um sistema com economia monetária de produção, que pode sofrer de deficiência de demanda efetiva e que os governos são capazes de avaliar a natureza dessa falha e combatê-la de forma ativa através da regulação e das políticas macroeconômicas, com ênfase para as políticas fiscal, monetária e cambial. Dessas, destacou-se que, para Keynes, a fiscal é considerada a política econômica por excelência e ela centra-se na política tributária e na política de administração dos gastos públicos, essa última completamente diferente de estímulo deliberado ao déficit público, como vulgarmente é desqualificada a proposta keynesiana.

Ressaltou-se que essas políticas macroeconômicas podem ser implementadas de forma plena num estado nacional soberano, mas condicionadas e limitadas por questões constitucionais/legais, políticas e institucionais em estados subnacionais, como é o caso do RS. Colocou-se que no Brasil as políticas monetária e cambial cabem exclusivamente ao governo Federal e somente a política fiscal pode ser compartilhada com os governos subnacionais, mas, mesmo assim, de forma restrita. Desde o início do Plano Real, algumas das principais medidas econômicas do governo Federal impactaram bastante as economias subnacionais. Entre elas, foram destacadas:

- a) a política monetária de elevação das taxas de juros, que acabou aumentando o endividamento dos estados antes da renegociação das dívidas com a União;
- b) o câmbio flutuante com sobrevalorização do Real em certos momentos – que prejudicou os estados exportadores como o RS ao mesmo tempo que ajudou a diminuir o IGP-Di e conseqüentemente as parcelas e o estoque da dívida – e desvalorização em outros – gerando os efeitos contrários, ou seja, beneficiando as exportações e aumentando o custo da dívida;
- c) a política tributária de desoneração das exportações através da Lei Kandir, que levou à queda da arrecadação de ICMS dos estados; e
- d) a política de controle de gastos públicos através da LRF, que limitou as despesas com folha de pagamento de todos os entes federados e de endividamento público dos estados subnacionais.

O **primeiro Ensaio** abordou a política fiscal de administração dos gastos públicos do Estado, identificando se os investimentos públicos foram usados como política anticíclica, de acordo com as contribuições de Keynes (1980) sobre orçamentos segregados em corrente e de capital e de Minsky (1986) sobre o *Big Government*. Os números analisados mostraram que as receitas correntes arrecadadas e as despesas correntes executadas aumentaram respectivamente 3,2% e 4,2% ao ano no período, o que sinaliza para a formação de um desequilíbrio estrutural corrente de longo prazo. A diferença entre as perdas de ICMS das exportações (Lei Kandir) e a devida compensação do Estado aumentou e a participação do Estado nas receitas da União cresceu em média apenas 0,8% ao ano no período. Neste último caso, ocorreu uma reversão, elevando-se a cota-parte do RS no FPE e diminuindo a cota-parte do IPI.

Nos anos analisados, constatou-se que em apenas quatro deles ocorreu superávit orçamentário das contas públicas do RS, 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 o resultado superavitário de 2007 ocorreu por causa do forte corte de gastos correntes e o de 2008, com a entrada das receitas extraordinárias da venda de ações do Banrisul.

Os dados indicaram que a média anual de investimentos públicos oscilou de 1995 a 2014. Eles caíram no início e aumentaram no final dos mandatos de cada um dos governadores do período, o que caracterizou a presença de ciclos políticos. Os acréscimos mais significativos de investimentos públicos aconteceram somente quando o Estado contou com fontes extraordinárias de receitas, como privatizações no governo Britto, aumento de impostos nas administrações Britto e Rigotto, venda de ações do Banrisul na gestão Crusius e operações de crédito sob a chefia de Genro.

Para comprovar se a política fiscal foi anticíclica no RS, desenvolveu-se o *Índice Minskyano de Governo*, que mede a relação entre a variação do déficit e dos investimentos públicos. No período, o *iMG* apontou que só em 2003 e 2008, com as taxas do PIB do RS em desaceleração, e 2005 e 2009, com as taxas do PIB negativas, o Estado executou uma política anticíclica de investimentos públicos. Porém, ela foi tímida, denominada de *Small Government*, segundo a perspectiva de Minsky (1986).

O **segundo Ensaio** verificou se as propostas de política tributária do Estado de 1995 a 2014 coincidem com as apontadas por Keynes (1964), quais sejam: melhorar a capacidade de gastos do governo; reduzir impostos sobre consumo e investimentos para aumentar a demanda agregada; e elevar os tributos sobre a renda e a herança para diminuir a desigualdade. Para

isso, foi realizada uma pesquisa documental nos *Planos* dos governadores eleitos, nas edições anuais da *Mensagem do Governador* e na legislação tributária principal do Estado no referido período.

Comparando esses Planos e as políticas tributárias executadas pelos governadores de 1995 a 2014 com as indicadas por Keynes (1964), constatou-se que apenas aquelas que visavam aumentar a arrecadação para financiar os gastos públicos podem ser consideradas como keynesianas. Porém, entre essas, a principal busca pelos governadores do período, com exceção de Genro, foi o aumento das alíquotas básicas do ICMS para o financiamento dos gastos públicos, o que contrariou as promessas de campanha, além de poder influenciar negativamente as outras duas propostas de Keynes.

Sobre as políticas tributárias de estímulo à demanda, elas se concentraram na concessão de incentivos fiscais para aumentar o nível de investimentos privados da economia gaúcha, com diferenças reduzidas ao volume de benefícios e ao público-alvo. Todos os governadores desse período realizaram alterações na legislação do Fundopem e ampliaram os limites de isenção de ICMS para MEs, bem como reduziram a carga tributária das EPPs. Porém, com exceção de estudos sobre o Fundopem, não há informações disponíveis que comprovem se realmente ocorreu elevação dos investimentos, da renda e do nível de emprego nos setores beneficiados, impedindo, assim, a possibilidade de classificar essas medidas como keynesianas. Quanto às ações para diminuir a desigualdade, elas foram muito restringidas e executadas exclusivamente de forma indireta. De forma direta, houve até um certo retrocesso, com a restrição do número de alíquotas do imposto sobre herança, o ITCID.

Adaptando a hipótese da fragilidade financeira de Minsky (1975, 1986, 1992) para o setor estatal, o **terceiro Ensaio** fez uma análise do fluxo de caixa da dívida pública do RS com a União, que foi renegociada em 1998 num cenário de avanço das políticas neoliberais no Brasil. Desde a assinatura do contrato, o Estado não conseguiu cumprir todas as metas acordadas. A principal delas, de redução da relação dívida/receita líquida real, teve várias alterações. De uma previsão inicial de queda para um índice de 0,93 em 2012, ou seja, uma dívida menor do que uma RLR anual, ele, ao contrário, subiu até 3,36 em 2003. Depois, voltou a cair, ficando em 2,36 em 2014. A previsão é de que o índice decrescerá de forma contínua, passando de 2,15 em 2015 para 0,89 em 2027.

Partindo da hipótese de Minsky, foi sugerido o *Índice de fragilidade financeira da dívida pública* do RS com a União. Com frequência mensal, o *IFFDP* apontou que essa dívida teve uma estrutura Ponzi de novembro de 1998 a fevereiro de 1999 e de abril de 2000 a agosto de 2003, períodos em que o indexador da dívida, o IGP-Di, sofreu fortes elevações,

sobretudo pela volatilidade da taxa de câmbio. De março de 1999 a março de 2000 e de setembro de 2003 a maio de 2013, o Índice caracterizou-se como especulativo. Apenas a partir de junho de 2013, o *IFFDP* passou a ser considerado hedge, ou seja, o fluxo de caixa teve certa margem de segurança.

Salientou-se ainda que as políticas macroeconômicas executadas no Brasil no período impactaram negativamente o fluxo de caixa da dívida do RS com a União, tanto pelo lado dos dispêndios como pelo lado dos ingressos. A política monetária, com os aumentos recordes das taxas de juros de 1995 a 1998, contribuiu para que o estoque da dívida antes da renegociação tivesse um salto, com mais de 120% de acréscimo, num intervalo de menos de quatro anos. Após a renegociação, as elevações da taxa Selic colaboraram para inibir os investimentos privados – o que, pelo efeito multiplicador desses na economia, podem provocar uma queda de maior proporção na demanda agregada, na renda e nas receitas tributárias, dificultando o pagamento das parcelas da dívida acordadas no contrato. Além disso, a política tributária nacional – com a entrada em vigência da Lei Kandir e com a omissão ou, até mesmo, o estímulo à guerra fiscal entre os estados – levou à perda de receitas significativas de ICMS do RS.

Destacados os principais pontos de cada um dos Ensaios desta Tese, é importante lembrar que, do ponto de vista keynesiano, políticas econômicas isoladas dificilmente produzirão os efeitos desejados. Como acentuou Carvalho (1999, p. 270-271), as políticas macroeconômicas devem ser coordenadas e abrangentes, “mais do que o uso de um instrumento de política econômica particular”.

Examinando o desempenho da dívida do Estado com a União e as medidas fiscais de administração dos gastos públicos e de tributação do RS de 1995 a 2014, percebe-se que os diferentes governos do período não adotaram uma estratégia keynesiana de coordenação de políticas. As medidas fiscais adotadas no RS ficaram praticamente limitadas a atender as necessidades do fluxo de caixa e o calendário eleitoral. Os desembolsos mensais do Estado com a dívida do RS com a União – longe de representar uma solução, como tinha sido idealizado na sua renegociação – contribuíram para engessar ainda mais o orçamento. Além disso, ao contrário de haver complementação e sintonia com as políticas macroeconômicas federais, algumas dessas últimas inclusive dificultaram a situação das finanças públicas gaúchas.

Assim, da perspectiva keynesiana, para ajustes efetivos nas políticas fiscais do RS, é fundamental que elas sejam planejadas, coordenadas e contínuas. Ademais, elas precisam complementar e estar articuladas com as políticas macroeconômicas nacionais. Por exemplo,

os investimentos públicos prioritários e de maior impacto do RS deveriam ser definidos conjuntamente entre os governos do Estado e Federal, com esse último entrando com a maior parte dos recursos e o primeiro com a complementação, como já ocorre com obras do saneamento e habitação respectivamente no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e no Minha Casa Minha Vida.

Ainda na área fiscal, o ideal seria insistir numa profunda reforma tributária, que melhorasse a distribuição de renda e riqueza, incentivasse a atividade econômica produtiva e repartisse melhor as receitas entre os entes federados. Como isso parece difícil de ocorrer, é urgente pelo menos aumentar a compensação dos estados pelas perdas da Lei Kandir e limitar a guerra fiscal.

E sobre a dívida do Estado com a União, a renegociação realizada em 2014, através da Lei Complementar Federal nº 148 (BRASIL, 2014) representou um avanço, ao alterar entre outras condições do contrato, a taxa nominal de juros para 4% a.a. e o indexador para o IPCA, ambos com retroatividade a partir de janeiro de 2013. Apesar de não representar uma queda imediata nos desembolsos mensais do RS, que continuam sendo de 13% da RLR enquanto houver resíduo, no longo prazo, terá um abatimento razoável no estoque da dívida. Conforme o Relatório da Dívida do RS (RIO GRANDE DO SUL, 2014d, p. 53), com as novas regras, as projeções do Tesouro do Estado indicam que no final de 2027 a dívida esperada seria de R\$ 17,3 bilhões, quase R\$ 20 bilhões a menos do que os R\$ 37,2 bilhões da legislação anterior.

Seria legítimo que o governo do RS reivindicasse ainda que a mudança do indexador para o IPCA retroagisse pelo menos desde 1999, quando esse índice passou a ser adotado pelo Banco Central como referência para a definição da meta de inflação. O secretário do Tesouro Nacional da época da renegociação da dívida, Eduardo Augusto Guimarães (2011), reconheceu isso, ao colocar que a substituição do IGP-Di pelo IPCA “não constitui uma benesse”, mas “significa sim dar cumprimento efetivo à determinação da Lei 9.496 de fazer incidir sobre a dívida refinanciada uma taxa de juros real de 6%” (agora reduzida para 4% a.a.).

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R.; MEIRELLES, B. B.; CASTRO, K. P. Carga tributária: a escalada continua. **Boletim de Desenvolvimento Fiscal do Ipea**, Brasília, n. 4, p. 25-32, mar. 2007.

ARESTIS, P. **The post-keynesian approach to economics**: an alternative analysis of economic theory and policy. Aldershot: Edward Elgar, 1992.

_____. Fiscal policy is still an effective instrument of macroeconomic policy. **Panoeconomicus**, Zmaj Jovina, Serbia, v. 58, n. 2, p. 143-156, 2011.

_____. Fiscal policy: a strong macroeconomic role. **Review of Keynesian Economics**, Cheltenham, Inaugural Issue, p. 93-108, autumn, 2012.

_____; SAWYER, M. Keynesian economic policies for the new millennium. **The Economic Journal**, Oxford, v. 108, n. 446, p. 181-195, january, 1998.

_____. On the effectiveness of monetary policy and fiscal policy. New York: Levy Economics Institute of Bard College, january, 2003. (**Working Paper**, n. 369). Disponível em < <http://www.levyinstitute.org/pubs/wp369.pdf> >. Acesso em: 24 jun. 2015.

_____. **Re-examining monetary and fiscal policy for the 21st century**. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. **Depois da queda**: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BORBA, C. **ICMS**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

BORDIN, L. C. V. ICMS: gastos tributários e receita potencial. In: **Finanças Públicas: VII Prêmio do Tesouro Nacional**. Brasília: ESAF, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988, p. 1.

_____. **Lei Federal nº. 4.320**, de 17 de março de 1964. Estabelece normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do DF e dos Municípios. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 de março de 1964, p. 2.745.

_____. **Lei Federal nº. 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Institui o Código Tributário Nacional. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 de outubro de 1966, p. 1.

_____. **Lei Complementar Federal nº. 24**, de 7 de janeiro de 1975. Dispõe sobre os convênios para a concessão de desoneração fiscal do ICMS. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 de janeiro de 1975, p. 345.

_____. **Lei Complementar Federal nº. 61**, de 26 de dezembro de 1989. Estabelece normas para a participação dos Estados e do DF no produto da arrecadação do IPI, relativamente às exportações. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 de dezembro de 1989, p. 24.417.

_____. **Lei Federal nº. 8.727**, de 5 de novembro de 1993. Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do DF e dos Municípios. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 de novembro de 1993, p. 16.673.

_____. **Resolução do Senado Federal nº. 70**, de 14 de dezembro 1995. Autoriza os Estados a contratar operações de crédito previstas no Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 de dezembro de 1995, p. 21.066.

_____. Lei Complementar Federal nº. 87 (**Lei Kandir**), de 13 de setembro de 1996. Estabelece normas gerais para o ICMS dos Estados e do DF. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 de setembro de 1996, p. 18.261. (1996a).

_____. **Medida Provisória nº. 1514**, de 7 de agosto de 1996. Estabelece mecanismos objetivando incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária e dispõe sobre a privatização de instituições financeiras. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 de agosto de 1996, p. 1. (1996b).

_____. **Medida Provisória nº. 1.560**, de 19 de dezembro de 1996. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do DF. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 de dezembro de 1996, Seção 1, p. 27.765. (1996c).

_____. **Resolução do Senado Federal nº. 104**, de 19 de dezembro de 1996. Autoriza o Estado do Rio Grande do Sul a contratar operação de crédito sob o amparo do “Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Longo Prazo dos Estados”. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 de dezembro de 1996, Seção 1, p. 27.749. (1996d).

_____. **Resolução do Banco Central do Brasil nº 2365**, de 28 de fevereiro de 1997, institui o Proes no âmbito dos mecanismos previstos na MP nº 1.514/1997. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 de março de 1997, p. 3.910. (1997a).

_____. **Lei Federal nº. 9.496**, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do DF. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 de setembro de 1997, p. 20.249. (1997b).

_____. Ministério do Planejamento. **Portaria nº. 42**, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que trata a Lei nº 4.320/1964 e estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 de abril de 1999, Seção 1, p. 92-93.

_____. Lei Complementar nº 101 (**Lei de Responsabilidade Fiscal**), de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 de maio de 2000, p. 1. (2000a).

_____. **Lei Complementar Federal nº. 102**, de 11 de julho de 2000. Modifica dispositivos da Lei Kandir. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 de julho de 2000, p. 1. (2000b)

_____. Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento. **Portaria Interministerial STN/SOF nº. 163**, de 4 de maio de 2001 (Última atualização: 23 de dezembro de 2011). Dispõe sobre normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, DF e Municípios. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 de maio de 2001, Seção 1, p. 15-20. (2001a).

_____. Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento. **Portaria Interministerial STN/SOF nº. 519**, de 27 de novembro de 2001. Altera a Portaria Interministerial STN/SOF nº.163. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 de novembro de 2001, Seção 1, p. 7. (2001b).

_____. Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. **Portaria STN nº. 328**, de 29 de agosto de 2001. Estabelece os procedimentos contábeis para os recursos destinados e oriundos do Fundef para os Estados, o DF e os Municípios. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 de agosto de 2001, Seção 1, p. 30. (2001c).

_____. **Lei Federal nº. 10.336**, 19 de dezembro de 2001. Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide). Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 de dezembro de 2001, p. 2. (2001d).

_____. Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. **Portaria STN nº. 339**, de 27 de agosto de 2001. Define os procedimentos relacionados aos registros decorrentes da execução orçamentária e financeira das despesas realizadas de forma descentralizada para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 de agosto de 2001, Seção 1, p. 83. (2001e).

_____. **Emenda Constitucional nº. 42**, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 de dezembro de 2003, p. 3.

_____. **Emenda Constitucional nº. 44**, 30 de junho de 2004. Determinou que 29% da arrecadação da CIDE-Combustíveis passasse a ser distribuída para os estados. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 1 de julho de 2004, p. 1. (2004a).

_____. **Medida Provisória nº. 193**, de 24 de junho de 2004. Propôs a criação do Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 de junho de 2004, p. 1. (2004b).

_____. Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento. **Portaria Interministerial STN/SOF nº. 668**, de 14 de outubro de 2005. Altera a Portaria Interministerial STN/SOF nº.163. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 de outubro de 2005, Seção 1, p. 27.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento. **Portaria Interministerial STN/SOF nº. 338**, de 28 de abril 2006. Altera a Portaria Interministerial STN/SOF nº.163, instituindo as receitas decorrentes de operações intraorçamentárias. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 de abril de 2006, Seção 1, p. 40. (2006a).

_____. Lei Complementar Federal nº. 123 (**Simples Nacional**), de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 de dezembro de 2006, p. 1. (2006b).

_____. **Resolução do Senado Federal nº. 13**, de 25 de abril de 2012. Estabelece alíquotas do ICMS nas operações interestaduais com bens e mercadorias importados do exterior. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 de abril de 2012, p. 1.

_____. **Lei Complementar nº 148**, de 25 de novembro de 2014. Altera a Lei Complementar nº. 101/2000, autorizando a renegociação das dívidas dos estados. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 de novembro de 2014, p. 1.

_____. Bando Central do Brasil. **Regime de Metas para a Inflação no Brasil**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2015. Disponível em: <[http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/faq% 2010-regime% 20de% 20metas% 20para% 20a% 20infla% C3% A7% C3% A3o% 20no% 20brasil. pdf](http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/faq%2010-regime%20de%20metas%20para%20a%20infla%C3%A7%C3%A3o%20no%20brasil.pdf)>. Acesso em: 2 jan. 2016.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Carga Tributária no Brasil** (Nota Técnica). Brasília: Secretaria da Receita Federal, 2012b, 2013b, 2015b. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil>>. Acesso em: 13 mar. 2016.

BRITTO, Antônio. **Diretrizes de governo**. Porto Alegre: Coligação “Movimento Rio Grande Unido e Forte”, 1994. Disponível em: <<http://www.seplan.rs.gov.br/conteudo/4578/Planos-de-Governo---Periodo-1950---2014>>. Acesso em: 21 set. 2015.

CALAZANS, R. B.; SANTOS, D. F. C. A crise da dívida pública do RS: fundamentos, evolução e perspectivas – 1970-98. In: **Finanças Públicas: V Prêmio Tesouro Nacional**. Brasília: ESAF, 2001.

CANUTO, O. A crise asiática e seus desdobramentos. **Econômica**, Niterói, v. 2, n. 4, p. 25-60, dez, 2000.

CARNEIRO, R. **Dinâmica de Crescimento da Economia Brasileira**: uma visão de longo prazo. Campinas: Unicamp, 2007 (Texto para Discussão, n.130).

CARVALHO, F. J. C. Stabilizing an unstable economy – Resenha Bibliográfica. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília, v. 17, n. 1, p. 257-264, 1987.

_____. Fundamentos da escola pós-keynesiana: a teoria de uma economia monetária. In: AMADEO, E. J.; TOLIPAN, R. M. L. (Org.). **Ensaio sobre economia política moderna**: teoria e história do pensamento econômico. São Paulo: Editora Marco Zero, 1989.

_____. **Mr. Keynes end the Post Keynesians**. Cheltenham: Edward Elgar, 1992.

_____. 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, p. 258-283.

_____. Keynes como reformador social: o debate em torno de How to Pay for the War. In: FERRARI FILHO, F. (Org.). **Teoria geral setenta anos depois: ensaios sobre Keynes e teoria pós-keynesiana**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2006.

_____. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 26, n. 50, p. 7-25, 2008a.

_____. Keynes and the reform of the capitalist social order. **Journal of Post-Keynesian Economics**, [S.l.], v.31, n. 2, p. 191-211, winter, 2008b.

CHANG, H. J. The economic theory of the developmental state. In: WOO-CUMINGS, Meredith. **The developmental state**. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1999.

_____. **Globalisation, economic development and the role of the state**. London: Zed Books, 2004.

CHICK, V. A Teoria Geral de Keynes 50 anos depois: o que resta? In: AMADEO, E. J. **John M. Keynes: cinquenta anos da Teoria Geral**. 2. ed. Rio de Janeiro: IPEA, 1992.

CRUSIUS, Yeda. **Plano de governo**. Porto Alegre: Coligação “Rio Grande Afirmativo”, 2006. Disponível em: <<http://www.seplan.rs.gov.br/conteudo/4578/Planos-de-Governo---Periodo-1950---2014>>. Acesso em: 16 set. 2015.

DAL MASO, R. A. **Fundopem: uma síntese das avaliações da política industrial**. Porto Alegre: FEE, 2012 (Texto para Discussão, n. 103).

DAVIDSON, P. **Money and the Real World**. London: Macmillan Press, 1978.

_____. Colocando as evidências em ordem: Macroeconomia de Keynes *versus* velho e novo keynesianismo. In: LIMA, F. T.; SICSÚ, J.; PAULA, L. F. (Org.). **Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

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

_____. **John Maynard Keynes**. London: Palgrave Macmillan, 2007.

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

_____. **John Maynard Keynes**. London: Palgrave Macmillan, 2009.

DELLAMÉA, R. B. **A política de atração e manutenção dos investimentos industriais do Estado do Rio Grande do Sul: uma análise do Fundo Operação Empresa**. 2001. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

Disponível em:

<<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/2146/000315085.pdf?sequence=1>>. Acesso em: abril de 2016.

DEQUECH, D. Uncertainty, conventions and short-term expectations. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 3, n. 75, pp. 67-81, 1999.

DUTRA, Olívio. **Proposta de governo**. Porto Alegre: Coligação “Frente Popular”, 1998. Disponível em: <<http://www.seplan.rs.gov.br/conteudo/4578/Planos-de-Governo---Periodo-1950---2014>>. Acesso em: 23 set. 2015.

EICHNER, A. S.; KREGEL, J. A. An essay on Post-keynesian Theory: a new paradigm in economics. **Journal of Economic Literature**, Nashville, v. 13, n. 4, p. 1293-1314, december, 1975.

FERRARI FILHO, Fernando. 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.

_____; 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: Ed. Cultura Acadêmica Editora, 2012.

_____; PAULA, L. Apresentação: Pode “Ela” Acontecer de Novo? & A Crise das Finanças Desregulamentadas: o que fazer? In: **Dossiê da Crise I**. Associação Keynesiana Brasileira, 2008. Disponível em: <<http://www.akb.org.br>>. Acessado em: de março de 2011.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **Matriz de insumo-produto** do Rio Grande do Sul – 1998. Adalberto Alves Maia Neto (Coord.). Porto Alegre: FEE, 2002.

_____. **Matriz de insumo-produto** do Rio Grande do Sul – 2003. Alexandre Alves Porsse (Coord.). Porto Alegre: FEE, 2007.

_____. **Matriz de Insumo-Produto** do Rio Grande do Sul – 2008. Rodrigo de Sá *et al.* (Coord.). Porto Alegre: FEE, 2014.

_____. **Relatório de análise da dívida pública do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2015. Disponível em: <<https://www.fee.rs.gov.br>>. Acesso em: 31 set. 2015.

GALBRAITH, James K. **Inequality and instability: a study of the world economy just before the Great Crisis**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000.

GENRO, Tarso. **Programa de governo**. Porto Alegre: Coligação “Unidade Popular pelo Rio Grande”, 2010. Disponível em: <<http://www.seplan.rs.gov.br/conteudo/4578/Planos-de-Governo---Periodo-1950---2014>>. Acesso em: 26 set. 2015.

GOBETTI, S. W. **Ajuste fiscal no Brasil: os limites do possível**. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2015. (**Texto para Discussão**, 2037).

GUIMARÃES, E. A. O indexador da dívida dos Estados. **Valor Econômico**, São Paulo, 30 de junho de 2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/896019/o-indexador-da-divida-dos-estados>>. Acesso em: 29 set. 2015.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de Contas Nacionais**: Formação Bruta de Capital Fixo. Rio de Janeiro: IBGE, Série Notas Metodológicas, nº. 13, 2015a.

_____. **Sistema de Contas Nacionais**: Formação Bruta de Capital Fixo. Rio de Janeiro: IBGE, Série Notas Metodológicas, nº. 19, 2015b.

KAPLAN, E.; RODRIK, D. **Did the Malaysian Capital Controls Work?** Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2001 (Working Paper, n. 8142). Disponível em <<http://www.nber.org/chapters/c10640>>. Acesso em: 24 jun. 2015.

KAPRON, S. R. Renúncias fiscais do Fundopem e os setores beneficiados. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 30, n. especial, p. 327-362, out. 2009.

KEYNES. **Tract on Monetary Reform**. London: Macmillan, 1923.

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

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

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

_____. **Activities 1940-1946**: Shaping the Post-War World, employment and commodities. London: Royal Economic Society, 1980. (The Collected Writings of John Maynard Keynes, v. XXVII).

KREGEL, J. A. **The reconstruction of political economy**: an introduction to post-keynesian economics. London: Macmillan, 1973.

_____. Economic methodology in the face of uncertainty: the modelling methods of Keynes and the post-keynesians. **The Economic Journal**, London, v. 86, n. 342, p. 209-225, 1976.

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

_____. The viability of economic policy and the priorities of economic policy. **Journal of Post Keynesian Economics**, Armonk, v. 17, n. 2, 1994-1995, p. 261-277.

_____. The continuing policy relevance of Keynes's General Theory. In: FORSTATER, M.; WRAY, L. R. **Keynes for the twenty-first century**: the continuing relevance of The General Theory. New York: Palgrave Macmillan, 2008, p. 127-144.

_____. Why don't bailouts work? Design of a new Financial System versus a Return to Normalcy', **Cambridge Journal of Economics**, Cambridge, v. 33, n. 4, p. 653-663, 2009.

_____. **Fiscal responsibility**: what exactly does it mean? New York: Levy Economics Institute of Bard College, June, 2010. (Working Paper, n. 602). Disponível em <http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_602.pdf>. Acesso em: 2 jun. 2015.

LAGEMANN, Eugênio. A “guerra fiscal dos portos” e a Resolução 13/12 do Senado Federal: abrangência, efeitos e perspectivas. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 41, n. 3, p. 121-132, 2014.

LAVOIE, M. History and methods of post-keynesian economics. In: HEIN, E.; STOCKHAMMER, E. **A modern guide to Keynesian macroeconomics and economic policies**. Cheltenham: Edward Elgar, 2011.

LALL, S. Technology and industrial development in an era of globalization. In: CHANG, H. J. (Ed.). **Rethinking development economics**. London: Anthem Press, 2003.

LIMA, A. E. M. **Avaliação de impacto e de efeitos econômicos nas regiões do Rio Grande do Sul dos projetos e investimentos incentivados pelo Fundopem no período 1989/98**. 2003. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/3831/000393683.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

LOPREATO, F. L. C. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, p. 117-158, dez, 2000.

_____. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

_____. **Caminhos da política fiscal do Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

MINSKY, H. **John Maynard Keynes**. New York, Columbia University Press, 1975.

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

_____. **The Financial in stability Hypothesis**. New York: The Jerome Levy Economics Institute, 1992 (Working Paper, n. 74). Disponível em <<http://www.levyinstitute.org/pubs/wp74.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2015.

_____. Longer waves in financial relations: financial factors in the more severe depressions II, **Journal of Economic Issues**, [S.l.], v. XXIX, n. 1, 83-96, 1995.

MUSGRAVE, R. **The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy**. New York: McGraw-Hill, 1959.

_____; MUSGRAVE, P. **Public Finance in Theory and Practice**. New York: McGraw-Hill, 1989.

ORAIR, R. O. et al. **Carga tributária brasileira: estimação e análise dos determinantes da evolução recente (2002-2012)**. Rio de Janeiro: Ipea, out. 2013. (Texto para Discussão, n. 1875).

PALMA, G. Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença da liderança do Japão e dos Estados Unidos, no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina. In: FIORI, José L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

PAPADIMITRIOU, D. and WRAY, R. Minsky's Stabilizing na Unstable Economy: Two Decades Later, 2009. In: Minsky, H. **Stabilizing an Unstable Economy**. Mcgraw-Hill, 1986, Reimpressão, 2009.

PAULA, L. F.; ALVES, J. A. J. External financial fragility and the 1998-1999 Brazilian currency crisis. **Journal of Post-Keynesian Economics**, v. 22, n. 4, p. 589-617, 2000.

_____. Vulnerabilidade externa e ataques especulativos: a experiência brasileira recente. In: PAULA, L. F.; FERRARI FILHO, F. **Globalização Financeira: ensaios de macroeconomia aberta**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

PIKETTY, T. **Capital in the Twenty-First Century**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. 3. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2001.

RIGOLON, Francisco; GIAMBIAGI, Fabio. **A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999 (Texto para Discussão, n. 69). Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/Td/Td-69.pdf. Acessado em: outubro de 2015.

RIGOTTO, G. **Diretrizes para o governo**. Porto Alegre: Coligação “União pelo Rio Grande”, 2002. Disponível em: <<http://www.seplan.rs.gov.br/conteudo/4578/Planos-de-Governo---Periodo-1950---2014>>. Acesso em: 16 set. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual da Fazenda. **Balanço Geral do Estado**. Porto Alegre: Contadoria e Auditoria Geral do Estado, várias edições (1995a-2014a).

_____. Poder Executivo. **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: Governo do Estado, várias edições (1995b-2014b).

_____. **Lei Estadual nº. 6.427**, de 13 de outubro de 1972. Institui o Fundopem. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 13 de outubro de 1972, p. 1.

_____. **Lei Estadual nº. 8.115**, de 30 de dezembro de 1985. Institui o IPVA. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 30 de dezembro de 1985, p. 1. (1985a).

_____. **Decreto Estadual nº. 32.144**, de 30 de dezembro de 1985. Institui o Regulamento do IPVA. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 30 de dezembro de 1985, p. 66. (1985b).

_____. **Lei Estadual nº. 8.820**, de 27 de janeiro de 1989. Institui o ICMS. Diário Oficial do Estado, Porto Alegre, 28 de janeiro de 1989, p. 1. (1989a).

_____. **Lei Estadual nº. 8.821**, de 27 de janeiro de 1989. Institui o ITCD. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 28 de janeiro de 1989, p. 13. (1989b).

_____. **Decreto Estadual nº. 33.156**, de 31 de março de 1989. Institui o Regulamento do ITCD. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 3 de abril de 1989, p. 1. (1989c).

_____. **Lei Estadual nº. 10.389**, de 2 de maio de 1995. Autorizava o Estado a reduzir, temporariamente, para cada semestre, a alíquota básica do ICMS. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 3 de maio de 1995, p. 3. (1995c).

_____. **Lei Estadual nº. 10.545**, de 15 de setembro de 1995. Altera a legislação do Fundopem. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 18 de setembro de 1995, p. 1. (1995d).

_____. **Lei Estadual nº. 10.607**, de 28 de dezembro de 1995. Instituiu o Programa de Reforma do Estado. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 29 de dezembro de 1995, p. 1. (1996e).

_____. Secretaria Estadual da Fazenda. **Protocolo de Acordo entre o Governo Federal e do Governo do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, 1996. Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br>>. Acesso em: 23 mar. 2014. (1996c).

_____. **Lei Estadual nº. 10.920**, de 3 de janeiro de 1997. Autoriza o Estado a renegociar a dívida com a União. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 6 de janeiro de 1997, p. 6. (1997c).

_____. **Lei Estadual nº. 10.983**, 6 de agosto de 1997. Elevou as alíquotas internas de ICMS em um ponto percentual para vigorar durante o exercício de 1998. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 7 de agosto de 1997, p. 3. (1997d).

_____. **Lei Estadual nº. 11.028**, de 1997. Instituiu o novo Fundopem. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, de 1997, p. 1. (1997e).

_____. **Decreto Estadual do RS nº. 37.699**, de 26 de agosto de 1997. Institui o **Regulamento do ICMS**. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 27 de agosto de 1997, p. 1. (1997f).

_____. **Projeto de Lei nº. 177**, de 1997. Entre outras medidas, propõe a modificação da Lei nº 8.820, aumentando alíquotas do ICMS. Poder Executivo, Porto Alegre, 1999. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ProjetosdeLei.aspx>>. Acesso em: 31 out. 2015. (1997g).

_____. Secretaria Estadual da Fazenda. **Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas**. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, 1998. Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br>>. Acesso em: 12 mar. 2014. (1998c).

_____. Secretaria Estadual da Fazenda. **Memorando de Políticas do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal de Longo Prazo**. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, 1998. Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br>>. Acesso em: 26 mar. 2014. (1998d).

_____. **Lei 11.266**, de 17 de dezembro de 1998 (Lei orçamentária). Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 21 de dezembro de 1998, p. 1. (1998e).

_____. **Decreto nº. 39.807**, de 9 de novembro de 1999. Dispõe sobre alterações no regulamento do Fundopem/RS. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 10 de novembro de 1999, p. 1. (1999c).

_____. **Projeto de Lei nº. 314**, de 1999. Entre outras medidas, propõe a modificação da Lei nº 8.820, aumentando alíquotas do ICMS. Poder Executivo, Porto Alegre, 1999. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ProjetosdeLei.aspx>>. Acesso em: 24 out. 2015. (1999d).

_____. **Projeto de Lei nº. 259**, de 2000. Entre outras medidas, propõe a modificação da Lei nº 8.820, aumentando alíquotas do ICMS. Poder Executivo, Porto Alegre, 2001. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ProjetosdeLei.aspx>>. Acesso em: 2 out. 2015. (2000c).

_____. **Projeto de Lei nº. 329**, de 2001. Entre outras medidas, propõe a modificação da Lei nº 8.820, aumentando alíquotas do ICMS. Poder Executivo, Porto Alegre, 2001. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ProjetosdeLei.aspx>>. Acesso em: 13 out. 2015. (2001c).

_____. **Lei Estadual nº. 11.916**, de 2 de junho de 2003. Estabelece a reestruturação do Fundopem e a criação do Integrar-RS. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 3 de junho de 2003, p. 1. (2003c).

_____. **Projeto de Lei nº. 335**, de 2004. Entre outras medidas, propõe a modificação da Lei nº 8.820, aumentando alíquotas do ICMS. Poder Executivo, Porto Alegre, 2004. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ProjetosdeLei.aspx>>. Acesso em: 21 out. 2015. (2004c).

_____. **Lei Estadual nº. 12.069**, 22 de abril de 2004. Disponibilizou ao Estado a parcela correspondente a 70% do valor dos depósitos judiciais e estabeleceu que os rendimentos seriam repassados ao Fundo de Reparelhamento do Poder Judiciário. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 23 de abril de 2004, p. 1. (2004d).

_____. **Lei Estadual nº. 12.209**, 29 de dezembro de 2004. Eleva as alíquotas internas do ICMS. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 30 de dezembro de 2004, p. 7. (2004e).

_____. **Projeto de Lei nº. 531**, de 2006. Entre outras medidas, propõe a modificação da Lei nº 8.820, aumentando alíquotas do ICMS. Poder Executivo, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ProjetosdeLei.aspx>>. Acesso em: 16 out. 2015. (2006c).

_____. **Lei Estadual nº. 12.763**, de 16 de agosto de 2007. Dispõe sobre o custeio público dos encargos decorrentes do RPPS do Estado do RS e cria o Fundo de Equilíbrio Previdenciário. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 17 de agosto de 2007, p. 1. (2007c).

_____. **Lei Estadual nº. 12.764**, de 16 de agosto de 2007. Instituiu o Fundo de Garantia da Previdência Pública Estadual. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 17 de agosto de 2007, p. 1. (2007d).

_____. **Lei Estadual nº. 12.909**, de 3 de março de 2008. Dispõe sobre o RPPS do Estado do Rio. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 4 de março de 2008, p. 1. (2008c).

_____. Secretaria Estadual da Fazenda. Tesouro do Estado. **Dívida Pública Estadual: Relatório Anual 2009**. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, 2009c. Disponível: <https://www.sefaz.rs.gov.br/FPE/FPE-DAT-REL.aspx>. Acessado em: setembro de 2015.

_____. **Lei Estadual nº. 13.328**, de 29 de dezembro de 2009. Autoriza o Poder Executivo a utilizar até 70% dos recursos do Fundo de Equilíbrio Previdenciário na construção e na recuperação da malha rodoviária estadual. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, 30 de dezembro de 2009, p. 1. (2009d).

_____. **Lei Estadual nº. 13.337**, de 2009. Reduz as alíquotas do ITCD. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, de 2009, p. 1. (2009e).

_____. **Lei Estadual nº. 13.840**, de 2011. Cria o Fundo de Fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, de 2011, p. 1. (2011c).

_____. **Lei Estadual nº. 13.843**, de 2011. Realiza alterações no Fundopem. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, de 2011, p. 1. (2011d).

_____. **Projeto de Lei nº. 288**, de 2012. Entre outras medidas, propõe a instituição de alíquota de 4% de ICMS nas operações com bens e mercadorias importados do exterior. Poder Executivo, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ProjetosdeLei.aspx>>. Acesso em: 23 out. 2015. (2012c).

_____. **Lei Estadual nº. 14.178**, de 2012. Entre outras medidas, determinou que o imposto seria pago antecipadamente, total ou parcialmente, no momento da entrada no território do RS, nos recebimentos de mercadorias de outros estados. Diário Oficial do Estado, Poder Executivo, Porto Alegre, de 2012, p. 1. (2012d).

_____. Secretaria da Fazenda. **Nota Técnica sobre Demonstrativos das Desonerações Fiscais do RS**. Porto Alegre: Divisão de Estudos Econômicos da Receita Estadual/Secretaria da Fazenda do RS, 2014c. Disponível em: <https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_deso_con_dem_2013>. Acesso em: 31 out. 2015.

_____. Secretaria Estadual da Fazenda. Tesouro do Estado. **Dívida Pública Estadual: Relatório Anual 2014**. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, 2014d. Disponível: <https://www.sefaz.rs.gov.br/FPE/FPE-DAT-REL.aspx>. Acessado em: setembro de 2015.

ROCHA, J. M. **Direito Tributário**. 9. ed. ver. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Método, 2013.

RODRIK, D. Growth Strategies. In: AGHION, Philippe; DURLAUF, Steven (Ed.). **Handbook of economic growth**. Volume 1A. Amsterdã: Elsevier North-Holland, 2005.

SALVIANO JÚNIOR, C. **Bancos estaduais: dos problemas crônicos ao PROES**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004. Disponível em:

https://www.bcb.gov.br/htms/public/BancosEstaduais/livro_bancos_estaduais.pdf. Acesso em: 12 out. 2015.

SANTOS, C. H. M.; RIBEIRO, M. B.; GOBETTI, S. W. **A evolução da carga tributária bruta brasileira no período 1995-2007: tamanho, composição e especificações econométricas agregadas**. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1.350).

SANTOS, C. H. M. *et al.* Estimativas mensais da formação bruta de capital fixo pública no Brasil (2002-2010). **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 16, n. 3, 2012, p. 445-473.

SCHUMPETER, J. **Theory of Economic Development**. Cambridge, Harvard University Press, 1934.

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

STIGLITZ, J. E. **Economics of the Public Sector**. 3. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2000.

_____. **The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future**. New York: W.W. Norton & Company, 2012.

_____. **The great divide: unequal societies and what we can do about them**. New York: W.W. Norton & Company, 2015.

TERRA, F. H. B. **A dívida líquida do setor público no Brasil pós-Real: uma interpretação Keynesiana**. 2011. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/36100/000817481.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

_____; FERRARI FILHO, F.; CONCEIÇÃO, O. C. A hipótese de fragilidade financeira aplicada ao setor público: uma análise para a economia brasileira no período 2000-2007. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 14., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.sep.org.br/artigos/download?id=1464>>. Acesso em: 12 ago. 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. Rio Grande do Sul. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governador do Estado**. Porto Alegre: TCE, várias edições (1994 a 2014).

WADE, R. **Governing the market: economic theory and the role of government in east asian industrialization**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WILLIAMSON, J. What Washington Means by Policy Reform. In: WILLIAMSON, John (Ed.). **Latin American Adjustment: How Much Has Happened?**. Washington: Institute for International Economics, 1990.

WRAY, L. R. **Understanding modern money: the key to full employment and price stability**. Cheltenham: Edward Elgar, 1998.

APÊNDICE A - TABELAS
Tabela A3.1: Receitas orçamentárias do Estado do RS - 1994 a 2014

Ano	RC Sem Deduções	Deduções RC	Receita Corrente	RC Intra	RCL	Receita Capital	RT com RC Intra	Receita Total
1994	21.766.786.839		21.766.786.839			4.119.088.346	25.885.875.185	25.885.875.185
1995	22.514.885.875		22.514.885.875			4.473.934.357	26.988.820.232	26.988.820.232
1996	24.009.068.874		24.009.068.874			9.596.519.735	33.605.588.609	33.605.588.609
1997	23.569.659.427		23.569.659.427			14.496.184.347	38.065.843.774	38.065.843.774
1998	28.192.807.554	-2.250.842.728	25.941.964.826			21.457.034.986	47.398.999.812	47.398.999.812
1999	26.569.191.428	-2.147.477.050	24.421.714.379			811.136.588	25.232.850.967	25.232.850.967
2000	28.039.517.956	-2.272.782.634	25.766.735.322		18.822.350.619	2.387.647.146	28.154.382.468	28.154.382.468
2001	29.526.135.218	-2.398.583.770	27.127.551.448		19.789.727.825	1.314.197.957	28.441.749.405	28.441.749.405
2002	30.721.279.245	-2.310.257.971	28.411.021.274		19.845.719.854	879.729.993	29.290.751.267	29.290.751.267
2003	28.815.253.141	-2.924.412.748	25.890.840.393	351.003.519	19.678.603.735	828.200.341	27.070.044.253	26.719.040.734
2004	27.616.309.244	-2.848.560.231	24.767.749.013	336.175.734	19.596.119.188	771.872.309	25.875.797.055	25.539.621.322
2005	29.909.166.037	-2.438.899.937	27.470.266.100	280.036.871	20.598.513.974	310.686.148	28.060.989.120	27.780.952.248
2006	31.572.719.931	-2.475.970.469	29.096.749.461	309.292.162	21.820.428.055	548.195.943	29.954.237.566	29.644.945.405
2007	32.079.277.139	-2.783.095.751	29.296.181.388	1.055.897.353	21.811.388.735	2.134.993.156	32.487.071.898	31.431.174.544
2008	34.596.496.660	-3.375.680.127	31.220.816.533	1.228.931.670	23.371.598.867	1.784.560.819	34.234.309.022	33.005.377.352
2009	36.047.465.155	-3.745.969.725	32.301.495.429	6.738.740.059	23.962.160.358	329.737.535	39.369.973.023	32.631.232.964
2010	40.134.600.580	-4.193.972.132	35.940.628.447	7.915.140.358	26.436.891.975	1.356.796.715	45.212.565.520	37.297.425.162
2011	39.381.120.303	-4.239.386.864	35.141.733.438	7.209.550.875	26.355.906.757	448.222.777	42.799.507.090	35.589.956.215
2012	40.042.978.305	-4.321.336.651	35.721.641.654	7.788.816.532	26.882.157.940	1.220.143.251	44.730.601.437	36.941.784.905
2013	42.455.343.942	-4.586.301.151	37.869.042.791	8.577.762.634	28.194.321.957	956.617.414	47.403.422.839	38.825.660.205
2014	44.154.209.718	-4.682.353.774	39.471.855.944	8.995.629.342	29.073.241.007	2.680.073.328	51.147.558.614	42.151.929.272

Fonte: Secretaria da Fazenda/RS

Obs. 1: RC = Receita Corrente; Intra = Intraorçamentária; RCL = Receita Corrente Líquida; RT = Receita Total.

Obs. 2: Para evitar a duplicidade de parte das receitas, as colunas **Receita Corrente** e **Receita Total** não incluem as receitas intraorçamentárias. Porém, elas descontam as deduções de RC.

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

Tabela A3.2: Receitas Correntes do Estado do RS - 1994 a 2014

Ano	Rec Tributária	Rec Contrib	Rec Pat	Rec Agro	Rec Ind	Rec Serv	Transf. Correntes	ORC	Receita Corrente
1994	16.680.109.064		1.965.272.759	3.898.064	9.382.544	172.370.395	2.219.730.061	716.023.951	21.766.786.839
1995	18.033.383.860		771.742.390	2.083.390	9.417.799	240.820.637	2.483.890.552	973.547.246	22.514.885.875
1996	18.715.389.501	257.479.537	376.979.064	4.115.425	9.005.956	545.013.287	2.759.014.205	1.342.071.899	24.009.068.874
1997	17.830.048.731	240.943.364	895.452.024	2.811.450	8.828.490	456.078.337	2.932.274.183	1.203.222.849	23.569.659.427
1998	16.961.832.201	253.715.072	1.436.386.748	2.900.817	9.129.682	425.103.063	5.325.280.757	1.527.616.486	25.941.964.826
1999	16.586.549.636	235.780.205	636.613.267	2.538.000	8.687.094	367.194.396	4.954.002.948	1.630.348.832	24.421.714.379
2000	17.413.265.078	1.671.432.384	548.810.587	2.110.147	6.334.605	336.667.107	4.966.383.454	821.731.959	25.766.735.322
2001	18.823.198.423	1.580.770.829	458.464.063	4.800.890	9.668.774	380.078.903	4.921.912.653	948.656.914	27.127.551.448
2002	18.112.703.903	1.539.372.554	573.008.682	1.198.483	6.039.677	337.718.547	5.376.556.251	2.464.423.177	28.411.021.274
2003	16.997.145.394	1.351.701.431	655.008.149	1.378.671	5.336.410	314.467.095	4.314.498.382	2.251.304.861	25.890.840.393
2004	16.834.235.129	1.528.281.297	341.275.046	1.250.843	10.058.115	289.428.100	4.812.145.442	951.075.042	24.767.749.013
2005	19.028.826.936	1.565.834.142	429.457.021	953.716	4.492.575	288.438.823	5.230.953.460	921.309.427	27.470.266.100
2006	19.997.168.839	1.656.551.169	638.574.653	1.198.018	3.329.877	269.513.681	5.832.932.449	697.480.777	29.096.749.461
2007	19.817.480.773	1.741.849.413	485.639.292	1.268.483	1.198.765	277.596.720	6.128.335.397	842.812.546	29.296.181.388
2008	21.082.208.164	1.640.207.512	746.557.640	1.372.563	599.590	293.271.151	6.683.538.037	773.061.875	31.220.816.533
2009	21.346.536.283	1.760.789.322	925.334.112	832.060	334.980	313.265.649	6.876.026.067	1.078.376.957	32.301.495.429
2010	24.290.833.087	1.813.969.497	773.850.670	4.658.356	255.932	302.786.581	7.367.426.162	1.386.848.163	35.940.628.447
2011	23.725.323.654	1.981.636.169	741.536.017	1.122.163	699.061	293.101.078	7.286.751.504	1.111.563.791	35.141.733.438
2012	24.479.829.995	2.013.221.079	693.877.204	2.140.414	168.129	304.150.436	7.037.319.524	1.190.934.872	35.721.641.654
2013	26.512.459.092	2.319.206.424	509.527.309	2.561.000	207.718	292.222.705	6.944.614.849	1.288.243.693	37.869.042.791
2014	27.166.748.990	2.596.999.882	589.844.322	1.054.597	159.278	263.432.228	7.314.136.796	1.539.479.851	39.471.855.944

Fonte: Secretaria da Fazenda/RS

Obs.: ORC = Outras Receitas Correntes.

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

Tabela A3.3: Receitas Tributárias do Estado do RS - 1994 a 2014

Ano	Total Taxas	IR	IPVA	ITCD	ITBI	ICMS	Total Impostos	Receita Tributária
1994	229.381.458	536.658.651	579.301.732	80.437.037	3.858.704	15.250.471.482	16.450.727.606	16.680.109.064
1995	345.499.698	957.623.504	709.187.057	95.041.113	4.984.399	15.921.048.089	17.687.884.162	18.033.383.860
1996	432.084.018	946.892.373	877.763.348	96.884.842	5.394.657	16.356.370.262	18.283.305.483	18.715.389.501
1997	590.352.153	974.285.174	1.073.809.876	91.414.780	4.343.362	15.095.843.386	17.239.696.578	17.830.048.731
1998	763.360.297	1.142.821.265	1.187.711.219	113.317.715	3.950.468	13.750.671.238	16.198.471.905	16.961.832.201
1999	675.617.784	1.020.559.444	1.136.285.538	114.958.023	2.807.582	13.636.321.266	15.910.931.853	16.586.549.636
2000	679.230.272	977.855.028	1.129.705.477	99.501.085	3.293.603	14.523.679.613	16.734.034.807	17.413.265.078
2001	690.401.272	985.188.069	1.409.432.759	107.981.928	2.532.658	15.627.661.737	18.132.797.150	18.823.198.423
2002	672.983.643	969.999.727	1.125.943.270	116.398.883	2.508.670	15.224.869.710	17.439.720.260	18.112.703.903
2003	671.524.549	924.457.440	1.161.174.175	116.449.440	1.965.367	14.121.574.422	16.325.620.844	16.997.145.394
2004	716.337.842	914.098.012	1.058.134.197	108.808.637	1.796.933	14.035.059.508	16.117.897.287	16.834.235.129
2005	726.570.306	924.998.793	1.135.289.110	105.116.411	2.284.701	16.134.567.616	18.302.256.630	19.028.826.936
2006	784.287.864	1.068.406.162	1.256.907.666	100.575.684	1.869.739	16.785.121.724	19.212.880.975	19.997.168.839
2007	870.869.587	1.169.899.359	1.314.968.473	95.402.135	2.277.902	16.364.063.318	18.946.611.186	19.817.480.773
2008	909.476.065	1.169.340.043	1.336.832.255	83.665.362	2.722.673	17.580.171.765	20.172.732.099	21.082.208.164
2009	916.485.533	1.239.731.664	1.835.112.721	91.489.899	2.764.211	17.260.952.255	20.430.050.750	21.346.536.283
2010	937.523.600	2.201.607.317	1.723.233.455	256.692.407	2.866.156	19.168.910.152	23.353.309.487	24.290.833.087
2011	981.233.527	1.285.832.110	1.771.595.689	223.857.572	3.337.328	19.459.467.428	22.744.090.126	23.725.323.654
2012	1.040.739.836	1.341.202.862	1.900.320.231	202.938.854	3.830.374	19.990.797.839	23.439.090.160	24.479.829.995
2013	1.449.863.696	1.505.249.616	1.900.104.747	299.843.150	3.666.142	21.353.731.742	25.062.595.396	26.512.459.092
2014	1.429.681.578	1.730.498.422	1.973.390.503	260.990.604	3.904.657	21.768.283.226	25.737.067.412	27.166.748.990

Fonte: Secretaria da Fazenda/RS

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

Tabela A3.4: Transferências Correntes do RS - 1994 a 2014

Ano	Participação Rec União	FRN	Transferências SUS	Transferências FNDE	Compensação Lei Kandir	Transferências FUNDEB	OTU	Convênios União	OTC	Transferências Correntes
1994	1.696.564.264	11.845.898	11.581.879	282.279.309			740.292	215.072.833	1.645.586	2.219.730.061
1995	1.972.481.513	11.851.770		368.620.212			2.423.371	122.702.857	5.810.828	2.483.890.552
1996	2.012.290.072	8.669.859		408.783.001			4.143.519	323.927.511	1.200.242	2.759.014.205
1997	1.973.528.996	9.005.111		394.335.608	199.625.685		5.658.947	306.537.191	43.582.644	2.932.274.183
1998	1.770.947.796	16.440.965		330.263.773	950.131.698	1.975.086.023	3.969.081	250.290.896	28.150.524	5.325.280.757
1999	1.601.597.725	9.484.869	6.321.753	304.009.415	807.573.476	1.891.387.050	2.279.834	298.047.446	33.301.381	4.954.002.948
2000	1.614.935.278	11.353.100	35.365.472	368.435.428	736.251.072	1.941.986.816	5.930.639	238.557.730	13.567.918	4.966.383.454
2001	1.644.410.215	23.177.106	51.008.454	384.517.186	618.664.131	2.008.020.662	4.308.708	171.849.315	15.956.876	4.921.912.653
2002	1.611.117.978	26.004.489	38.157.751	401.868.331	590.536.148	1.962.796.322	608.541.831	83.226.326	54.307.074	5.376.556.251
2003	1.321.743.791	28.632.627	120.984.745	365.925.078	525.416.525	1.870.028.505	4.672.574	58.890.906	18.203.630	4.314.498.382
2004	1.439.741.303	26.518.979	707.860.820	258.130.857	384.653.661	1.777.830.726	94.392.972	102.321.408	20.694.715	4.812.145.442
2005	1.711.233.447	30.325.827	686.040.248	260.965.397	363.087.979	1.958.230.227	140.792.425	51.445.483	28.832.427	5.230.953.460
2006	1.813.445.497	27.051.629	784.637.336	287.329.339	204.273.355	1.943.492.131	258.988.962	492.766.187	20.948.013	5.832.932.449
2007	1.880.475.296	37.959.902	835.376.774	628.099.104	190.528.980	2.299.841.935	194.556.325	34.623.495	26.873.586	6.128.335.397
2008	1.919.521.380	37.343.909	950.000.915	278.760.414	168.299.386	2.986.120.218	248.603.217	43.545.518	51.343.080	6.683.538.037
2009	1.643.191.197	39.328.725	1.117.845.955	319.338.650	161.934.490	3.328.951.628	190.204.739	33.311.304	41.919.378	6.876.026.067
2010	1.819.000.826	51.153.890	1.154.906.843	362.887.931	153.333.044	3.545.226.248	184.966.980	53.807.013	42.143.388	7.367.426.162
2011	1.996.903.276	49.756.641	940.093.254	376.723.950	141.308.211	3.560.377.185	169.794.227	18.985.896	32.808.865	7.286.751.504
2012	1.745.612.408	45.669.686	982.959.485	394.240.025	133.499.059	3.508.118.413	139.604.652	48.370.964	39.244.832	7.037.319.524
2013	1.668.516.359	53.066.946	909.679.874	374.042.745	125.797.540	3.678.028.056	7.348.441	87.689.782	40.445.106	6.944.614.849
2014	1.798.603.046	60.886.154	924.183.279	386.391.062	119.385.839	3.771.331.485	133.067.010	66.578.804	53.710.117	7.314.136.796

Fonte: Secretaria da Fazenda/RS

Obs.: FRN = Cotas-partes do Estado no Fundo de Recursos Hídricos, no Fundo de Recursos Minerais e no Fundo Especial de Petróleo; FNDE = Fundo Nacional de Desenvol. da Educação.

Compensação Lei Kandir = Compensação pelas perdas do ICMS do Estado provocadas pela Lei Kandir; OTU = Outras Transferências da União; OTC = Outras Transferências Correntes.

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

Tabela A3.5: Participação do RS nas Receitas da União - 1994 a 2014

Ano	Cota-parte FPE	Cota-parte IPI Exportação	Cota-parte CIDE	Cota-parte IOF	Participação nas Receitas da União
1994	639.273.747	1.057.290.411	-	107	1.696.564.264
1995	852.454.176	1.120.027.325	-	12	1.972.481.513
1996	868.330.875	1.143.959.074	-	123	2.012.290.072
1997	901.923.501	1.071.605.495	-	-	1.973.528.996
1998	823.286.307	943.644.007	4.017.482	-	1.770.947.796
1999	819.405.847	777.541.149	4.650.721	8	1.601.597.725
2000	852.719.937	758.702.043	3.513.298	-	1.614.935.278
2001	910.715.598	729.215.858	4.478.759	-	1.644.410.215
2002	974.822.266	617.350.024	18.945.688	-	1.611.117.978
2003	840.663.615	481.080.176	-	-	1.321.743.791
2004	846.462.425	465.897.586	127.381.292	-	1.439.741.303
2005	999.996.152	520.373.653	190.863.642	-	1.711.233.447
2006	1.085.623.850	547.571.594	180.250.053	-	1.813.445.497
2007	1.173.061.144	533.219.276	174.194.876	-	1.880.475.296
2008	1.266.842.071	522.741.624	129.937.686	-	1.919.521.380
2009	1.174.806.693	392.236.981	76.147.523	-	1.643.191.197
2010	1.198.975.165	487.996.898	132.028.762	-	1.819.000.826
2011	1.361.083.695	493.237.255	142.580.769	1.558	1.996.903.276
2012	1.325.837.754	348.234.991	71.533.486	6.178	1.745.612.408
2013	1.343.615.147	321.490.716	3.409.586	910	1.668.516.359
2014	1.389.527.153	402.525.554	6.549.513	826	1.798.603.046

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

Tabela A3.6: Outras Receitas Correntes do Estado do RS - 1994 a 2014

Ano	MJM ICMS	MJM Total	Ind e Restituições	Rec DA ICMS	Rec DA Total	ARP	Rec Diversas	ORC Total
1994	223.663.490	349.536.131	184.871.767	151.829.115	151.986.125	22.594.196	29.629.928	716.023.951
1995	369.206.074	535.676.411	166.243.504	157.235.303	158.115.119	93.379.126	113.512.213	973.547.246
1996	403.382.060	628.563.146	200.078.433	170.715.456	173.577.622	322.125.375	339.852.698	1.342.071.899
1997	287.039.609	501.748.255	200.447.009	298.352.160	302.477.612	181.916.106	198.549.973	1.203.222.849
1998	125.410.647	388.836.413	237.876.301	279.255.529	282.574.588	590.670.615	618.329.183	1.527.616.486
1999	210.518.204	425.419.673	63.190.828	169.460.755	173.056.650	945.974.114	968.681.681	1.630.348.832
2000	223.146.105	448.511.668	39.988.816	172.378.430	176.042.148	134.151.827	157.189.327	821.731.959
2001	238.786.793	491.408.632	45.909.368	196.664.827	244.693.646	140.146.085	166.645.267	948.656.914
2002	231.452.425	447.277.733	76.237.679	193.610.438	199.905.344	1.715.530.678	1.741.002.419	2.464.423.177
2003	381.813.996	620.893.662	45.579.428	261.863.991	268.462.162	1.277.787.195	1.316.369.609	2.251.304.861
2004	233.982.666	413.767.909	191.403.203	181.324.730	191.791.621	129.283.427	154.112.309	951.075.042
2005	209.776.292	391.658.684	102.714.306	303.614.410	310.241.314	60.706.082	116.695.122	921.309.427
2006	132.233.354	328.491.826	100.997.825	84.924.290	92.749.793	147.471.752	175.241.333	697.480.777
2007	204.242.570	387.426.082	97.361.176	125.105.625	133.153.266	176.162.297	224.872.022	842.812.546
2008	227.476.724	393.582.403	97.832.375	122.117.193	137.362.837	80.597.006	144.284.260	773.061.875
2009	295.867.003	475.447.327	118.026.734	118.585.270	128.976.543	282.460.313	355.926.354	1.078.376.957
2010	404.902.822	601.581.119	124.582.639	264.542.677	276.713.260	249.477.375	383.971.145	1.386.848.163
2011	296.185.797	497.781.737	144.442.978	173.767.304	201.656.257	199.701.699	267.682.820	1.111.563.791
2012	359.337.176	554.510.056	190.528.730	252.224.136	267.635.060	96.719.019	178.261.027	1.190.934.872
2013	303.436.012	501.321.284	231.767.400	205.855.007	217.711.136	253.673.135	337.443.872	1.288.243.693
2014	317.898.093	535.004.415	238.191.745	223.922.654	240.213.716	437.371.370	526.069.975	1.539.479.851

Fonte: Secretaria da Fazenda/RS

Obs. 1: MJM = Multas e Juros de Mora; Ind = Indenizações; Rec DA = Receita de Dívida Ativa; ARP = Anulação de Restos a Pagar.

Obs. 2: A coluna MJM ICMS está incluída na coluna MJM Total assim como Rec DA ICMS na Rec DA Total e ARP na Rec Diversas.

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

Tabela A3.7: Receitas de Capital do Estado do RS - 1994 a 2014

Ano	Operações de Crédito Internas	Operações de Crédito Externas	Operações de Crédito Total	Alienação de Bens	Amortização de Empréstimos	Transferências de Capital	ORK	Receita de Capital
1994	3.993.410.442	53.608.451	4.047.018.893	4.854.600	28.930.430	38.284.423		4.119.088.346
1995	4.241.424.958	131.992.782	4.373.417.740	2.278.987	73.523.154	24.707.192	7.283	4.473.934.357
1996	5.134.351.388	23.944.720	5.158.296.108	3.517.700.005	861.723.705	58.783.702	16.215	9.596.519.735
1997	5.759.854.388	426.372.717	6.186.227.105	7.015.701.057	1.255.044.641	28.261.524	10.950.021	14.496.184.347
1998	13.542.129.250	623.412.174	14.165.541.423	6.963.510.805	272.437.687	55.545.070		21.457.034.986
1999	263.956.912	262.695.427	526.652.338	3.045.514	203.646.573	77.792.162		811.136.588
2000	553.335.314	320.630.433	873.965.747	1.272.901.504	147.487.265	93.292.353	277	2.387.647.146
2001	55.789.126	284.681.628	340.470.754	810.297.553	79.611.454	83.679.605	138.592	1.314.197.957
2002	20.221.132	305.439.150	325.660.282	440.074.834	55.504.938	58.478.030	11.908	879.729.993
2003	167.225.859	375.907.652	543.133.512	252.823.701	9.386.533	22.856.315	281	828.200.341
2004	31.459.201	374.447.216	405.906.416	299.475.151	18.212.871	48.277.803	67	771.872.309
2005	15.335.678	196.146.279	211.481.957	48.653.306	20.522.984	30.027.901		310.686.148
2006	192.192	48.548.186	48.740.378	372.630.966	85.193.413	41.631.186		548.195.943
2007				2.031.598.580	53.529.171	49.865.405		2.134.993.156
2008		1.621.788.486	1.621.788.486	6.020.200	34.726.458	122.025.675		1.784.560.819
2009				41.995.824	23.295.486	247.837.223	16.609.001	329.737.535
2010	5.489.882	1.018.548.778	1.024.038.661	5.336.491	44.756.260	281.400.587	1.264.717	1.356.796.715
2011	282.142.360	13.201.127	295.343.486	5.939.199	45.642.980	101.280.305	16.807	448.222.777
2012	691.466.759	353.077.484	1.044.544.243	46.840.103	18.584.489	109.625.343	549.074	1.220.143.251
2013	260.241.233	313.501.886	573.743.119	104.963.692	70.282.629	207.627.975		956.617.414
2014	760.790.119	1.458.033.722	2.218.823.841	97.706.385	166.924.032	196.619.070		2.680.073.328

Fonte: Secretaria da Fazenda/RS

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

Tabela A3.8: Despesas orçamentárias empenhadas, liquidadas e pagas do RS - 1994 a 2014

Ano	DC Emp	DC Liq	DC Pag	DK Emp	DK Liq	DK Pag	DT Emp	DT Liq	DT Pag
1994	18.283.963.603	17.552.733.388	16.658.157.785	6.628.367.857	6.288.918.441	6.147.107.063	24.912.331.459	23.841.651.829	22.805.264.848
1995	21.716.791.306	21.187.333.676	19.149.098.894	6.530.016.416	6.443.020.599	6.413.524.434	28.246.807.722	27.630.354.275	25.562.623.327
1996	25.278.888.194	25.097.821.190	25.123.269.054	7.054.908.791	6.819.228.152	6.762.952.183	32.333.796.985	31.917.049.342	31.886.221.237
1997	24.324.813.815	24.027.137.465	23.234.016.522	10.370.724.103	9.957.721.637	9.775.809.915	34.695.537.918	33.984.859.102	33.009.826.438
1998	25.647.126.483	25.620.475.522	26.307.962.127	14.144.430.665	13.554.190.731	13.326.273.630	39.791.557.148	39.174.666.252	39.634.235.757
1999	24.040.646.861	23.540.878.755	23.075.972.001	3.382.079.471	2.810.084.088	2.873.007.818	27.422.726.333	26.350.962.843	25.948.979.819
2000	25.991.352.082	25.358.454.401	24.523.019.840	4.247.874.399	4.142.594.323	3.944.226.735	30.239.226.481	29.501.048.724	28.467.246.575
2001	26.881.899.848	26.044.171.663	25.113.276.023	3.599.833.355	3.324.783.766	3.371.746.192	30.481.733.203	29.368.955.428	28.485.022.215
2002	26.081.477.631	26.001.437.578	24.619.502.116	3.300.213.954	3.583.555.635	3.449.926.968	29.381.691.585	29.584.993.213	28.069.429.084
2003	24.062.897.862	24.040.937.521	21.944.112.281	3.697.737.290	3.685.995.707	3.478.032.535	27.760.635.152	27.726.933.227	25.422.144.816
2004	24.168.711.596	24.059.512.347	23.022.919.986	3.217.182.249	3.130.643.121	3.163.835.565	27.385.893.845	27.190.155.468	26.186.755.551
2005	26.233.773.505	26.180.041.699	25.054.148.430	3.394.247.002	3.412.644.603	3.273.641.679	29.628.020.508	29.592.686.302	28.327.790.109
2006	27.959.541.554	27.838.609.779	26.323.642.763	3.531.908.749	3.504.440.074	3.530.877.109	31.491.450.303	31.343.049.854	29.854.519.872
2007	27.345.584.653	27.207.310.648	26.986.146.148	3.043.629.478	2.971.208.769	2.859.050.129	30.389.214.131	30.178.519.417	29.845.196.277
2008	27.444.748.450	27.316.759.561	26.734.655.919	4.956.549.769	4.697.181.050	4.867.633.749	32.401.298.220	32.013.940.611	31.602.289.668
2009	29.086.106.970	29.017.200.736	28.087.494.924	3.544.341.402	3.605.227.493	3.586.164.117	32.630.448.372	32.622.428.229	31.673.659.041
2010	31.363.649.081	31.216.009.966	30.035.764.190	6.188.390.037	5.977.645.766	5.810.118.625	37.552.039.119	37.193.655.731	35.845.882.815
2011	31.998.419.459	31.805.913.386	30.630.010.056	4.182.450.527	4.092.780.713	3.822.750.219	36.180.869.986	35.898.694.099	34.452.760.276
2012	34.934.302.341	34.781.945.193	33.532.129.411	2.738.857.389	2.579.598.120	2.681.378.692	37.673.159.731	37.361.543.314	36.213.508.103
2013	37.352.212.274	37.252.601.791	36.172.206.258	2.987.200.015	2.780.037.633	2.800.232.332	40.339.412.289	40.032.639.424	38.972.438.590
2014	39.841.194.299	39.811.991.009	38.309.950.950	3.536.607.374	3.353.469.879	3.330.433.613	43.377.801.673	43.165.460.888	41.640.384.562

Fonte: Secretaria da Fazenda/RS

DC = Despesas Correntes; DK = Despesas de Capital; DT = Despesas Totais; Emp = Empenhadas; Liq = Liquidadas; Pag = Pagas.

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

Tabela A3.9: Despesas correntes empenhadas do Estado do RS - 1994 a 2014

Ano	Pessoal e Encargos	Pessoal e Encargos Intraorc	Juros e Encargos	ODC	ODC Intraorc	Despesas Correntes	DC Intraorc Total
1994	9.910.566.714		1.262.826.534	7.110.570.355		18.283.963.603	
1995	13.056.313.372		859.578.756	7.800.899.178		21.716.791.306	
1996	15.059.569.068		990.097.711	9.229.221.416		25.278.888.194	
1997	14.654.859.410		1.073.441.943	8.596.512.462		24.324.813.815	
1998	15.826.719.704		531.927.630	9.288.479.149		25.647.126.483	
1999	14.820.620.767		645.151.947	8.574.874.147		24.040.646.861	
2000	15.326.219.138		673.977.969	9.991.154.975		25.991.352.082	
2001	15.599.749.133		660.039.777	10.622.110.938		26.881.899.848	
2002	15.709.477.947		654.308.718	9.717.690.966		26.081.477.631	
2003	14.794.551.059		521.105.653	8.747.241.150		24.062.897.862	
2004	14.104.756.105		505.143.118	9.558.812.373		24.168.711.596	
2005	14.564.881.859		490.081.072	11.178.810.574		26.233.773.505	
2006	16.008.526.040		468.437.105	11.482.578.409		27.959.541.554	
2007	15.806.859.924	1.077.066.670	421.814.940	11.116.909.789	467	27.345.584.653	1.077.067.137
2008	15.425.588.133	1.160.606.313	374.139.972	11.645.020.345	27.982.216	27.444.748.450	1.188.588.530
2009	16.367.905.853	6.719.818.830	279.520.616	12.438.680.500	8.022.077	29.086.106.970	6.727.840.907
2010	17.457.612.926	7.940.219.706	215.994.031	13.690.042.124	13.018.510	31.363.649.081	7.953.238.215
2011	17.880.058.373	7.197.651.169	149.952.464	13.968.408.622	6.372.685	31.998.419.459	7.204.023.854
2012	18.839.910.608	7.896.754.767	1.685.451.340	14.408.940.393	8.162.064	34.934.302.341	7.904.916.831
2013	20.214.178.025	8.541.326.750	1.635.794.530	15.502.239.720	26.549.902	37.352.212.274	8.567.876.651
2014	21.936.579.873	9.067.960.545	1.584.404.060	16.320.210.365	11.323.268	39.841.194.299	9.079.283.813

Fonte: Secretaria da Fazenda/RS

Obs.: DC = Despesas Correntes; Intraorc = Intraorçamentárias; ODC = Outras Despesas Correntes.

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

Tabela A3.10: Despesas de capital empenhadas do Estado do RS - 1994 a 2014

Ano	Investimentos	Inversões Financeiras	Amortização da Dívida	Despesas de Capital
1994	1.535.769.818	720.649.287	4.371.948.752	6.628.367.857
1995	745.493.503	931.676.917	4.852.845.996	6.530.016.416
1996	1.463.889.843	1.326.596.021	4.264.422.927	7.054.908.791
1997	1.906.915.570	2.795.019.708	5.668.788.824	10.370.724.103
1998	3.186.523.131	4.751.606.407	6.206.301.127	14.144.430.665
1999	1.162.239.441	407.060.325	1.812.779.705	3.382.079.471
2000	1.329.859.795	1.062.627.623	1.855.386.981	4.247.874.399
2001	1.379.648.239	258.097.516	1.962.087.599	3.599.833.355
2002	816.697.444	258.715.325	2.224.801.186	3.300.213.954
2003	1.099.625.234	379.554.763	2.218.557.292	3.697.737.290
2004	995.424.799	150.513.395	2.071.244.056	3.217.182.249
2005	903.399.362	121.970.953	2.368.876.687	3.394.247.002
2006	1.005.823.079	83.298.791	2.442.786.879	3.531.908.749
2007	565.352.913	47.680.338	2.430.596.226	3.043.629.478
2008	821.234.807	89.888.725	4.045.426.238	4.956.549.769
2009	824.885.249	88.271.505	2.631.184.648	3.544.341.402
2010	2.450.532.191	102.070.486	3.635.787.360	6.188.390.037
2011	1.056.308.146	263.874.183	2.862.268.198	4.182.450.527
2012	1.106.253.161	270.832.284	1.361.771.944	2.738.857.389
2013	1.425.816.484	101.677.972	1.459.705.559	2.987.200.015
2014	1.472.846.151	327.401.375	1.736.359.848	3.536.607.374

Fonte: Secretaria da Fazenda/RS

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

Tabela A3.11: Investimentos liquidados do Estado do RS - 1994 a 2014

Ano	Administração Direta	Autarquias	Fundações Públicas	Investimentos Totais
1994	369.425.286	732.481.230	125.399.846	1.227.306.363
1995	229.416.124	473.366.317	14.588.384	717.370.824
1996	470.554.768	749.183.261	18.194.069	1.237.932.099
1997	604.301.982	985.826.631	56.562.964	1.646.691.578
1998	1.144.359.629	1.940.995.766	228.893.083	3.314.248.478
1999	336.121.959	511.271.484	41.876.879	889.270.322
2000	410.851.357	676.077.892	39.491.732	1.126.420.981
2001	471.575.542	533.244.558	37.725.031	1.042.545.131
2002	508.144.347	511.502.835	63.877.396	1.083.524.578
2003	448.660.718	624.049.723	22.528.672	1.095.239.112
2004	522.949.817	374.612.468	31.580.380	929.142.665
2005	438.339.889	437.441.156	27.326.360	903.107.406
2006	390.003.131	544.964.125	44.082.854	979.050.110
2007	211.931.077	250.135.670	30.479.288	492.546.035
2008	294.713.533	213.177.423	53.970.220	561.861.177
2009	506.173.226	349.947.967	30.522.625	886.643.818
2010	906.286.327	1.275.550.317	57.099.773	2.238.936.417
2011	528.289.877	414.221.627	24.202.496	966.714.000
2012	539.808.709	368.330.899	38.883.286	947.022.894
2013	877.362.428	292.448.933	48.859.948	1.218.671.309
2014	980.247.293	261.665.778	47.880.476	1.289.793.547

Fonte: Secretaria da Fazenda/RS

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

Tabela A3.12: Investimentos por função da despesa do Estado do RS - 1994 a 2014 (Parte 1)

Ano	Administração	Agricultura	Assistência Social	Ciência e Tecnologia	Comércio/Serviços	Cultura	Educação	Energia	Gestão Ambiental	Habitação
1994	7.619.564	8.264.719	942.283	1.866.948	1.391	335.194	238.274.215	1.625.508	1.861.262	-
1995	4.225.954	4.498.498	709.548	2.728.353	331.825	241.886	77.861.950	6.342.915	998.117	-
1996	12.145.562	32.336.605	753.530	1.941.878	1.054.692	681.715	160.184.905	4.965.401	1.001.470	-
1997	14.937.560	20.900.671	21.784.891	1.565.790	1.528.506	9.120.937	204.400.864	38.324	11.797.584	106.011
1998	13.060.284	59.975.036	19.798.283	7.273.627	6.375.655	2.985.425	238.689.521	5.945.304	15.977.358	3.020.925
1999	4.345.369	6.171.419	1.188.817	8.210.258	158.331	656.333	113.822.795	1.851.839	8.571.427	1.938.377
2000	33.888.590	24.004.167	53.706.148	9.760.499	275.829	6.107.336	172.251.003	307.899	22.260.950	53.784.247
2001	72.160.608	43.666.543	19.318.604	5.517.975	420.466	2.853.470	126.976.563	422.932	12.191.480	8.130.263
2002	33.275.632	40.838.800	14.743.657	3.748.211	256.386	4.653.625	200.587.200	528.410	16.278.295	12.499.635
2003	27.175.387	95.812.829	3.497.446	6.978.908	298.477	854.538	57.311.836	12.178	4.594.412	10.939.523
2004	26.675.069	134.692.109	1.581.490	4.954.787	240.914	246.494	66.862.613	7.521.664	5.995.086	8.899.256
2005	16.788.217	56.919.601	1.663.078	4.640.457	406.851	526.536	70.466.857	760.510	7.305.753	6.381.183
2006	7.059.785	11.255.242	730.955	5.852.989	290.311	495.231	68.418.807	8.207.178	2.485.509	6.276.767
2007	8.468.612	15.546.211	287.177	1.313.248	4.913	2.663.104	31.234.566	-	4.139.150	1.685.698
2008	15.507.857	8.785.931	944.423	7.389.987	351.782	872.597	54.479.433	12.313.249	5.670.865	7.337.820
2009	19.077.979	60.519.899	7.937.784	7.393.859	490.199	179.427	80.912.892	3.842.486	16.676.076	11.028.148
2010	88.912.005	115.856.792	7.016.814	18.522.286	712.517	275.425	80.312.474	21.449	6.920.113	75.028.790
2011	19.858.742	77.614.488	6.003.275	22.592.663	116.735	1.316.707	80.159.316	5.398	958.320	5.735.549
2012	22.647.077	63.362.776	4.895.475	15.375.609	871.002	3.603.484	96.958.245	30.481	1.404.705	9.891.174
2013	23.697.993	75.456.524	3.240.013	41.835.735	1.620.338	11.314.563	221.333.137	-	4.470.965	11.065.757
2014	32.872.171	106.095.269	2.107.918	27.654.652	1.163.755	4.309.447	164.822.401	199.693	2.156.005	21.936.213

Fonte: Secretaria da Fazenda/RS

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

Tabela A3.13: Investimentos por função da despesa do Estado do RS - 1994 a 2014 (Parte 2)

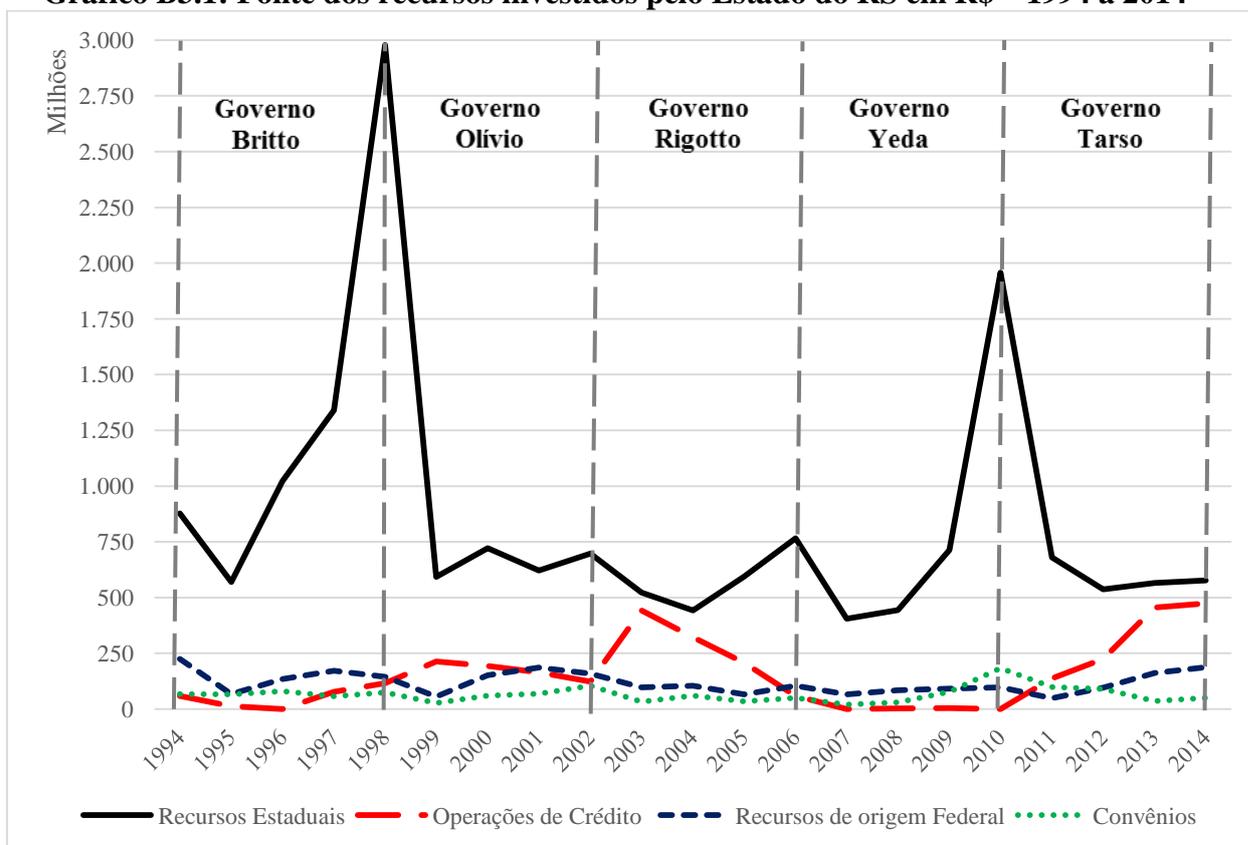
Ano	Indústria	Judiciária/ Cidadania	Legislativa	Saneamento	Saúde	Segurança Pública	Trabalho	Transporte	Urbanismo	Outros	Investimentos Totais
1994	-	84.569.539	3.334.694	51.853	8.297.009	20.386.332	3.868.438	833.964.573	3.321.541	8.721.300	1.227.306.363
1995	-	86.321.494	7.310.248	4.422	16.048.815	24.722.508	113.342	482.887.021	1.960.109	63.820	717.370.824
1996	-	105.096.474	14.500.335	3.747.752	29.920.435	101.107.727	2.527.056	764.777.201	1.063.494	125.869	1.237.932.099
1997	127.427.105	100.022.640	7.353.105	1.052.716	16.927.480	86.228.198	2.034.446	990.943.247	11.869.812	16.651.693	1.646.691.578
1998	289.407.892	67.250.073	11.253.397	965.634	21.477.313	391.304.285	4.059.245	2.129.170.348	25.235.717	1.023.156	3.314.248.478
1999	47.215.822	87.258.996	6.484.681	50.843	9.966.618	57.241.061	425.488	532.667.602	1.044.241	-	889.270.322
2000	36.750.918	39.542.340	8.189.970	172.506	27.142.742	13.009.895	2.510.239	622.620.290	-	135.412	1.126.420.981
2001	7.596.814	70.866.539	9.610.299	3.169.132	30.891.308	86.073.334	2.755.306	539.923.494	-	-	1.042.545.131
2002	2.391.255	107.008.551	9.860.363	924.105	27.369.313	80.056.709	2.157.221	526.347.208	-	-	1.083.524.578
2003	1.354.426	199.430.472	11.311.825	8.088.202	10.100.596	28.362.373	674.712	625.396.146	262.755	2.782.071	1.095.239.112
2004	643.358	186.250.436	10.486.907	6.457.689	31.927.370	42.379.129	2.432.987	388.626.264	2.159.910	109.134	929.142.665
2005	4.285.322	175.550.716	8.718.018	4.687.749	31.788.664	63.525.373	701.716	442.834.865	1.905.286	3.250.653	903.107.406
2006	235.899	175.412.777	6.407.789	3.167.400	33.675.736	64.369.152	1.503.853	564.465.135	4.842.605	13.896.990	979.050.110
2007	398.263	112.245.432	6.512.449	18.559	14.387.510	19.231.636	3.246.221	258.374.998	1.111.229	11.677.057	492.546.035
2008	-	95.411.435	2.779.304	3.888.949	45.492.469	46.383.581	2.284.201	235.848.999	1.809.876	14.308.417	561.861.177
2009	265.626	152.055.759	4.201.575	1.376.106	51.286.992	100.912.760	941.097	335.126.570	554.557	31.864.025	886.643.818
2010	1.813.888	169.000.540	5.041.939	6.504.955	138.705.258	191.800.821	671.974	1.283.373.512	23.769.296	24.675.572	2.238.936.417
2011	6.636.751	163.509.098	9.941.709	1.749.254	71.247.272	63.681.037	1.123.099	422.388.510	7.713.488	4.362.587	966.714.000
2012	2.384.480	134.791.197	3.440.139	6.253.546	104.826.958	93.387.679	1.104.853	361.957.766	10.724.173	9.112.073	947.022.894
2013	7.251.825	193.079.504	6.674.048	7.391.615	188.306.312	125.497.801	677.977	284.622.883	5.705.916	5.428.404	1.218.671.309
2014	10.861.033	151.684.730	6.144.038	8.326.582	237.599.329	235.896.270	1.188.792	252.091.911	18.530.832	4.152.508	1.289.793.547

Fonte: Secretaria da Fazenda/RS

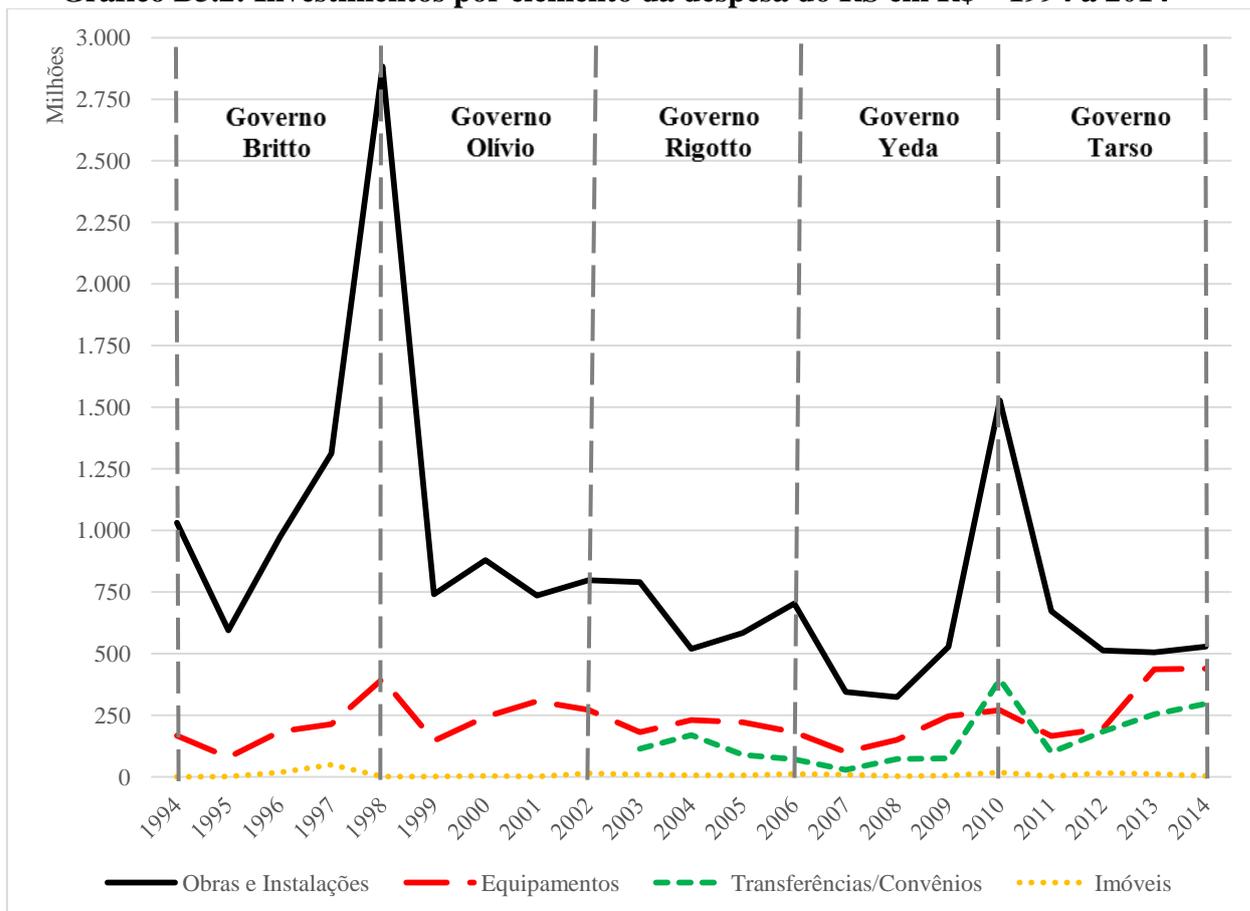
* Valores reais atualizados pelo IGPD-i em dezembro de 2014.

APÊNDICE B - GRÁFICOS

Gráfico B3.1: Fonte dos recursos investidos pelo Estado do RS em R\$ – 1994 a 2014



Fonte: Elaboração própria com dados da SEFAZ-RS (2015).

Gráfico B3.2: Investimentos por elemento da despesa do RS em R\$ – 1994 a 2014

Fonte: Elaboração própria com dados da SEFAZ-RS (2015).

APÊNDICE C - TABELAS

Tabela C4.1: Participação na CTB - 1995 a 2014

Ano	União	Estados	Municípios
1995	67,29%	28,04%	4,67%
1996	66,82%	28,34%	4,84%
1997	68,05%	27,34%	4,61%
1998	69,34%	26,39%	4,27%
1999	70,50%	25,53%	3,97%
2000	69,14%	26,33%	4,53%
2001	69,00%	26,51%	4,49%
2002	70,01%	25,78%	4,22%
2003	69,28%	26,32%	4,40%
2004	69,72%	26,04%	4,24%
2005	69,60%	25,51%	4,89%
2006	69,32%	25,60%	5,09%
2007	70,08%	24,77%	5,14%
2008	69,51%	25,36%	5,14%
2009	68,91%	25,63%	5,46%
2010	69,03%	25,45%	5,52%
2011	70,04%	24,44%	5,53%
2012	69,11%	25,11%	5,78%
2013	68,96%	25,22%	5,82%
2014	68,47%	25,35%	6,19%

Fonte: SRF

* Valores reais atualizados pelo IPCA de dezembro de 2014.

Tabela C4.2: Participação dos setores econômicos na arrecadação do ICMS no RS - 1995 a 2014

Ano	Indústria de transformação	Indústria de beneficiamento	Comércio atacadista	Comércio varejista	Serviços	Outros
1995	48,5%	7,2%	18,2%	14,3%	11,8%	0,0%
1996	52,1%	5,0%	12,9%	14,8%	15,2%	0,0%
1997	52,2%	5,0%	12,5%	14,9%	15,4%	0,0%
1998	53,5%	5,2%	12,5%	16,0%	12,8%	0,0%
1999	51,9%	6,5%	17,0%	13,7%	10,1%	2,0%
2000	50,3%	5,3%	20,3%	11,4%	12,0%	1,9%
2001	51,8%	5,0%	17,3%	11,6%	13,6%	2,1%
2002	48,4%	4,6%	22,0%	11,0%	13,1%	1,8%
2003	50,5%	4,3%	20,9%	10,7%	12,6%	1,8%
2004	48,2%	4,2%	22,9%	11,3%	12,2%	2,0%
2005	44,3%	4,0%	24,7%	11,1%	15,2%	1,5%
2006	41,1%	3,8%	27,9%	11,2%	14,6%	2,3%
2007	40,5%	4,9%	28,2%	12,5%	12,4%	3,2%
2008	38,1%	5,5%	29,9%	12,1%	12,2%	4,2%
2009	44,9%	5,4%	24,1%	12,3%	12,7%	2,4%
2010	46,9%	5,2%	24,7%	11,0%	11,7%	2,4%
2011	39,5%	4,7%	31,5%	10,0%	10,9%	5,3%
2012	38,9%	4,8%	32,9%	9,3%	10,3%	5,5%
2013	47,6%	5,3%	23,6%	9,4%	9,5%	6,7%
2014	46,7%	5,1%	25,5%	9,2%	8,9%	6,7%

Fonte: Sefaz-RS

* Valores reais atualizados pelo IPCA de dezembro de 2014.

APÊNDICE D - TABELAS

Tabela D5.1: Composição da dívida da Administração Direta do RS: 1970 a 2014*

R\$ mil

Ano	Dívida Fundada					Dívida Flutuante	Dívida Total
	Interna			Externa	Total		
	Títulos	Contratos	Total	Contratos			
1970	400.460	560.161	960.621	52.710	1.013.331	822.138	1.835.469
1971	439.177	469.599	908.775	71.518	980.294	916.623	1.896.917
1972	433.781	424.474	858.255	283.668	1.141.923	1.255.776	2.397.699
1973	648.477	692.958	1.341.435	279.933	1.621.368	2.572.100	4.193.468
1974	2.383.536	500.022	2.883.558	270.645	3.154.203	2.248.752	5.402.955
1975	4.202.628	305.911	4.508.539	231.450	4.739.989	2.027.604	6.767.593
1976	4.715.380	991.294	5.706.674	1.120.932	6.827.606	2.260.225	9.087.831
1977	3.015.417	1.100.180	4.115.597	701.422	4.817.019	1.446.349	6.263.367
1978	3.600.485	2.379.710	5.980.195	794.511	6.774.706	576.780	7.351.486
1979	4.473.867	2.128.513	6.602.380	689.576	7.291.956	832.718	8.124.674
1980	3.366.627	1.907.718	5.274.345	940.004	6.214.349	277.188	6.491.537
1981	5.673.783	2.149.840	7.823.624	1.024.064	8.847.688	381.912	9.229.600
1982	7.497.150	3.356.578	10.853.728	1.024.532	11.878.260	1.285.120	13.163.380
1983	5.979.648	3.641.934	9.621.582	1.228.483	10.850.065	1.333.749	12.183.814
1984	6.376.216	3.508.003	9.884.219	2.657.602	12.541.821	1.025.542	13.567.363
1985	6.255.225	4.881.585	11.136.811	2.643.844	13.780.654	1.627.015	15.407.670
1986	6.706.990	7.015.265	13.722.255	1.984.155	15.706.410	2.569.537	18.275.948
1987	9.184.958	7.766.513	16.951.470	1.492.855	18.444.325	622.440	19.066.765
1988	7.436.365	7.193.891	14.630.256	2.257.917	16.888.173	26.804	16.914.977
1989	12.403.598	4.670.853	17.074.452	1.858.006	18.932.458	-	18.932.458
1990	10.430.748	5.580.504	16.011.252	2.060.122	18.071.374	229.042	18.300.416
1991	11.096.781	4.449.808	15.546.589	2.355.806	17.902.395	-	17.902.395
1992	14.893.331	4.308.694	19.202.026	2.302.580	21.504.606	3.888	21.508.494
1993	16.279.866	3.511.910	19.791.776	2.103.323	21.895.099	8.463	21.903.562
1994	17.226.329	4.109.493	21.335.822	1.256.724	22.592.546	-	22.592.546
1995	22.987.245	7.567.568	30.554.813	747.787	31.302.600	752.685	32.055.285

1996	26.774.529	8.887.013	35.661.542	648.312	36.309.854	447.548	36.757.401
1997	31.006.476	9.963.145	40.969.621	960.459	41.930.080	-	41.930.080
1998	124.542	48.571.794	48.696.336	1.525.842	50.222.178	-	50.222.178
1999	130.405	46.307.840	46.438.245	1.958.629	48.396.875	-	48.396.875
2000	139.477	47.032.442	47.171.918	2.099.166	49.271.084	-	49.271.084
2001	136.527	48.489.901	48.626.428	2.425.103	51.051.531	-	51.051.531
2002	108.003	46.947.073	47.055.076	3.035.878	50.090.954	-	50.090.954
2003	160.069	47.395.911	47.555.980	2.489.254	50.045.234	-	50.045.234
2004	165.928	46.381.919	46.547.847	2.193.991	48.741.838	-	48.741.838
2005	195.146	48.275.872	48.471.018	1.868.380	50.339.397	-	50.339.397
2006	216.397	49.279.921	49.496.318	1.516.174	51.012.491	-	51.012.491
2007	224.403	48.952.908	49.177.310	1.039.161	50.216.471	-	50.216.471
2008	-	48.795.611	48.795.611	3.194.394	51.990.005	-	51.990.005
2009	-	48.836.652	48.836.652	2.297.542	51.134.194	-	51.134.194
2010	-	47.669.611	47.669.611	2.837.302	50.506.913	-	50.506.913
2011	-	48.219.738	48.219.738	2.946.117	51.165.855	-	51.165.855
2012	-	48.486.094	48.486.094	3.180.676	51.666.770	-	51.666.770
2013	-	48.681.058	48.681.058	3.675.468	52.356.526	-	52.356.526
2014	-	49.332.295	49.332.295	5.462.741	54.795.036	-	54.795.036

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública Estadual (2014).

* Preços deflacionados pelo IGP-DI/FGV (preços de dezembro de 2014).

Obs.: 1) Os dados desta tabela não contemplam a Administração Indireta, e a coluna Dívida Flutuante se refere apenas aos Débitos de Tesouraria relacionados aos empréstimos por antecipação de receitas (ARO), não incluindo as categorias do Passivo Financeiro como Restos a Pagar, Serviço da Dívida a Pagar, Depósitos e Diversos. 2) Valores convertidos para Real e deflacionados pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas. 3) Saldos posicionados em 31 de dezembro. 4) Não inclui pagamento de Precatórios.

Tabela D5.2: Saldos da dívida fundada da administração direta do Estado – 2011 a 2014

Discriminação	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%
Lei 9496/97 e PROES	39.423.429.207	91,0	42.618.582.748	90,3	45.230.843.651	89,7	47.180.818.736	86,1
Lei 9496/97 Principal	17.326.555.136	40,0	17.888.323.296	37,9	18.097.382.153	35,9	17.983.876.043	32,8
Lei 9496/97 Resíduo	16.822.820.596	39,0	19.285.208.609	40,9	21.624.774.948	42,9	23.722.806.422	43,3
PROES Intralimite	4.463.296.012	10,0	4.608.006.693	9,8	4.661.859.958	9,2	4.632.620.945	8,5
PROES Extralimite	810.757.463	1,9	837.044.149	1,8	846.826.592	1,7	841.515.327	1,5
Lei 8727/93	838.719.754	1,9	580.909.254	1,2	341.261.459	0,7	238.964.599	0,4
DMLP	95.437.535	0,2	96.928.124	0,2	105.940.664	0,2	-	0,0
CEF	21.799.736	0,1	19.590.213	0,0	17.569.504	0	14.598.785	0,0
BNDES	240.870.600	0,6	562.735.860	1,2	788.285.841	1,6	1.001.259.784	1,8
Banco do Brasil	-	0,0	300.000.000	0,6	300.000.000	0,6	785.018.813	1,4
INSS - Débitos Parcelados	94.690.565	0,2	74.981.158	0,2	102.241.910	0,2	91.463.553	0,2
Dívida União	40.714.947.398	94,0	44.253.727.356	93,8	46.886.143.029	92,9	49.312.124.270	90,0
Outras Dívidas Internas	18.928.862	0,0	20.170.674	0,0	20.170.674	0	20.170.674	0,0
Total Dívida Interna	40.733.876.260	94,0	44.273.898.030	93,8	46.906.313.703	93	49.332.294.944	90,0
BIRD	2.125.004.944	4,9	2.307.352.276	4,9	2.716.932.526	5,4	4.001.743.787	7,3
BID	269.058.329	0,6	521.394.642	1,1	766.561.658	1,5	1.417.709.232	2,6
JBIC	94.684.236	0,2	76.987.240	0,2	57.979.121	0,1	43.287.758	0,1
Total Dívida Externa	2.488.747.509	5,8	2.905.734.159	6,2	3.541.473.305	7	5.462.740.777	10,0
Total Dívida Fundada	43.222.623.769	100	47.179.632.189	100	50.447.787.008	100	54.795.035.721	100

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública Estadual (2014).

Obs.: Não inclui precatórios.

ANEXO A - COMPOSIÇÃO DA FBCF
Quadro A3.1: Composição do indicador de FBCF do IBGE

SNA 1993	SNA 2008
Ativos tangíveis	Ativos tangíveis
Residências Outras edificações e estruturas Máquinas e equipamentos Ativos cultivados	Residências Outras edificações e estruturas Edifícios exceto residência Outras estruturas Melhorias fundiárias Máquinas e equipamentos Equipamentos de transporte Equipamentos para informação, comunicação e telecomunicações Outras máquinas e equipamentos Equipamentos bélicos Recursos biológicos cultivados
Ativos intangíveis	Ativos intangíveis - Produtos de propriedade intelectual (PPI)
Exploração mineral Software Originais de entretenimento, literatura e artes Outros ativos intangíveis Melhoria em ativos não produzidos, incluindo terrenos.	Pesquisa e desenvolvimento Exploração e avaliação mineral Software e banco de dados Originais de entretenimento, literatura e artes Outros PPI

Fonte: Elaboração do IBGE com base na SNA 1993 e SNA 2008.

ANEXO B - COMPOSIÇÃO DA FBCF NO RS
Tabela B3.1: Composição do indicador de FBCF do Estado do RS - 2008

Descrição dos Produtos	Valor demandado	Part FBCF	VD _{RS}	VD _{Fora}	% VD _{RS}	% VD _{Fora}
Construção civil	11.801.045.247	34,5%	11.679.260.749	121.784.498	99,0%	1,0%
Subtotal construção civil	11.801.045.247	34,5%	11.679.260.749	121.784.498	99,0%	1,0%
Máquinas e equipamentos, inclusive manutenção e reparos	5.921.622.645	17,3%	2.158.107.598	3.763.515.047	36,4%	63,6%
Máquinas para escritório e equipamentos de informática	2.427.115.610	7,1%	223.855.102	2.203.260.508	9,2%	90,8%
Produtos de metal — exclusive máquinas e equipamento	1.056.359.403	3,1%	488.880.004	567.479.399	46,3%	53,7%
Aparelhos/instrumentos médico-hospitalar, medida e óptico	611.198.608	1,8%	162.798.152	448.400.456	26,6%	73,4%
Outros equipamentos de transporte	499.273.391	1,5%	405.971.151	93.302.240	81,3%	18,7%
Subtotal fabricação e manutenção de tratores, máquinas e equipamentos	10.515.569.656	30,7%	3.439.612.007	7.075.957.649	32,7%	67,3%
Automóveis, camionetas e utilitários	2.810.005.826	8,2%	867.002.393	1.943.003.433	30,9%	69,1%
Caminhões, ônibus, peças e acessórios veículos automotores	1.386.328.945	4,1%	798.053.402	588.275.544	57,6%	42,4%
Subtotal automóveis, caminhões, ônibus e peças	4.196.334.771	12,3%	1.665.055.795	2.531.278.977	39,7%	60,3%
Comércio	1.754.841.376	5,1%	1.754.841.376		100,0%	0,0%
Serviços prestados às empresas	134.524.119	0,4%	134.524.119		100,0%	0,0%
Atividades imobiliárias e aluguéis	484.211.401	1,4%	484.211.401		100,0%	0,0%
Transportes, armazenagem e correio	211.179.701	0,6%	211.179.701		100,0%	0,0%
Subtotal produtos do comércio, transporte e serviços	2.584.756.597	7,5%	2.584.756.597		100,0%	0,0%
Aves vivas e ovos de galinha e de outras aves	1.225.929.576	3,6%	1.225.929.576		100,0%	0,0%
Bovinos e outros animais vivos, leite vaca/outros animais	747.858.960	2,2%	743.571.599	4.287.361	99,4%	0,6%
Suínos vivos	103.338.347	0,3%	103.338.347		100,0%	0,0%
Outros produtos e serviços da lavoura permanente	65.481.433	0,2%	65.481.433		100,0%	0,0%
Produtos da exploração florestal e da silvicultura	21.289.372	0,1%	21.289.372		100,0%	0,0%
Produtos de madeira — exclusive móveis	15.747.815	0,0%	15.747.815		100,0%	0,0%
Subtotal produtos agropecuários	2.179.645.503	6,4%	2.175.358.142	4.287.361	99,8%	0,2%
Material eletrônico e equipamentos de comunicações	1.618.525.478	4,7%	181.800.124	1.436.725.354	11,2%	88,8%
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	507.883.710	1,5%	372.863.886	135.019.824	73,4%	26,6%
Eletrodomésticos	42.605.412	0,1%	40.262.706	2.342.706	94,5%	5,5%
Subtotal material elétrico e eletrônico	2.169.014.599	6,3%	594.926.715	1.574.087.884	27,4%	72,6%
Móveis e produtos das indústrias diversas	781.040.156	2,3%	323.846.092	457.194.063	41,5%	58,5%
Subtotal mobiliário e produtos das indústrias diversas	781.040.156	2,3%	323.846.092	457.194.063	41,5%	58,5%
Total	34.227.406.529	100,0%	22.462.816.097	11.764.590.432	65,6%	34,4%

Fonte: FEE/RS

Part FBCF = Participação dos produtos na composição do indicador FBCF do RS; VD_{RS} = Valor demandado do RS; VD_{Fora} = Valor demandado de outros estados e/ou do exterior.

ANEXO C - DESONERAÇÕES FISCAIS

De acordo com a Nota Técnica da Receita Estadual (RIO GRANDE DO SUL, 2014c, p. 16), a legislação dos impostos gaúchos prevê a seguinte classificação considerando a natureza jurídica das desonerações fiscais:

- a) **Não-incidência:** retirada do campo de incidência do imposto.
- b) **Imunidade:** decorre de uma disposição constitucional que impede a incidência do tributo.
- c) **Isenção:** dispensa prevista em lei do pagamento do imposto devido.
- d) **Base de cálculo reduzida:** dispensa parcial do pagamento do imposto devido, mediante a redução, em pontos percentuais, da base de cálculo sobre a qual incidirá a alíquota aplicável para obter-se o imposto a pagar.
- e) **Crédito fiscal presumido:** todo o contribuinte tem direito a creditar-se, nos termos da Lei Complementar 87/96, do valor do imposto pago na etapa anterior em razão do princípio da não-cumulatividade. O crédito fiscal presumido consiste na atribuição de um valor adicional a título de crédito fiscal independentemente do crédito a que o contribuinte tem direito pelas suas aquisições normais de mercadorias ou serviços.
- f) **Não-estorno do crédito fiscal:** conforme a CF, a operação isenta ou não-tributada acarreta a anulação do crédito fiscal correspondente à entrada da mercadoria no estabelecimento. Com esse benefício o contribuinte fica dispensado da anulação, aumentando, portanto, o valor dos seus créditos, e, conseqüentemente, diminuindo o imposto a pagar.
- g) **Estatutos da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte:** tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados.

O documento (RIO GRANDE DO SUL, 2014c, p. 17) indica ainda as tipologias fiscais que não representam “subtração de receita”, mas “perda financeira”:

- a) **Diferimento com Substituição Tributária:** postergação do pagamento do imposto para a etapa seguinte de circulação da mercadoria, ocorrendo, nesta hipótese, a transferência da responsabilidade pelo pagamento do ICMS para outro contribuinte.
- b) **Diferimento sem Substituição Tributária:** postergação do pagamento do imposto para a etapa seguinte de circulação da mercadoria, mas, nesta hipótese,

sem a transferência da responsabilidade pelo pagamento do ICMS para outro contribuinte.

- c) **Suspensão:** suspende o pagamento do imposto em determinadas hipóteses, especialmente em relação a operações interestaduais.
- d) **Transferência de Saldo Credor:** a permissão para que o contribuinte transfira seu saldo credor apurado para outro contribuinte, que o utilizará para a redução do seu imposto a pagar.

Fonte: Rio Grande do Sul (2014c).