

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**DO DESEQUILÍBRIO DAS FINANÇAS PÚBLICAS À
CRISE FISCAL DO RIO GRANDE DO SUL:
UMA ANÁLISE DO PERÍODO 1970-98**

MAGDA ROSANE BRAZIL BOSIO

Porto Alegre, agosto de 1999.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**DO DESEQUILÍBRIO DAS FINANÇAS PÚBLICAS À
CRISE FISCAL DO RIO GRANDE DO SUL:
UMA ANÁLISE DO PERÍODO 1970-98**

**MAGDA ROSANE BRAZIL BOSIO
Orientador: Professor Doutor Carlos Nelson dos Reis**

Dissertação apresentada como requisito
parcial para obtenção do título de Mestre
em Administração.

Porto Alegre, agosto de 1999.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Marcos, meu marido, que me incentivou em todos os momentos da elaboração deste trabalho.

Ao orientador, Professor Carlos Nelson dos Reis, que me acompanhou durante a realização do trabalho, dando sua contribuição ao andamento do mesmo.

Agradeço aos funcionários da Secretaria da Fazenda do Estado e da Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais, que contribuíram para que este trabalho fosse concluído.

Finalmente, agradeço à PUC – Pontifícia Universidade Católica, pelo apoio na realização desta importante etapa de minha qualificação profissional.

Dedicado aos meus filhos

Amanda e Lorenzo.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS -----	VII
LISTA DE QUADROS -----	VIII
LISTA DE SIGLAS-----	IX
RESUMO -----	XII
ABSTRACT -----	XIII
INTRODUÇÃO-----	14
1. CONCEITUAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DA CRISE FISCAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL -----	17
1.1 Estado e crise -----	18
1.2 A crise fiscal-----	24
1.3 Crise fiscal do Estado do Rio Grande do Sul-----	33
2. ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL ---	36
2.1 As fontes tradicionais de receita-----	37
2.1.1 <i>Considerações sobre o Sistema Tributário Nacional</i> -----	37
2.1.2 <i>Desempenho da receita no Estado do Rio Grande do Sul</i> -----	43
2.1.3 <i>Aspectos da política tributária que determinaram a queda na arrecadação do ICMS</i> ⁴⁵	
2.2 A expansão do gasto-----	63
2.2.1 <i>Despesa de pessoal</i> -----	63
2.2.2 <i>Despesas de capital</i> -----	66
2.2.3 <i>Despesas com manutenção</i> -----	67
2.3 O processo de privatização-----	68
2.4 Influência das políticas federais nas finanças do Estado-----	69
2.4.1 <i>Fundo de Estabilização Fiscal</i> -----	70
2.4.2 <i>Lei Complementar n° 87/96 (Lei Kandir)</i> -----	74
2.4.3 <i>Guerra fiscal</i> -----	77
3. O PROCESSO HISTÓRICO DE ENDIVIDAMENTO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL -----	82
3.1 Composição, perfil e custo da dívida pública-----	82
3.2 Contrato de renegociação da dívida-----	90

4. A CRISE FISCAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL-----	101
4.1 Análise do resultado da execução orçamentária por período de governo -----	105
4.1.1 Governos do Regime Militar-----	107
4.1.2 Governo Jair Soares -----	108
4.1.3 Governo Pedro Simon -----	109
4.1.4 Governo Alceu Collares-----	110
4.1.5 Governo Antonio Britto-----	111
4.2 O esgotamento do padrão de financiamento do déficit-----	113
CONCLUSÃO -----	118
BIBLIOGRAFIA-----	123
ANEXO -----	128

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Setor público nos países do G-7– 1978-95-----	27
Tabela 2- Partilha e distribuição dos impostos, segundo a competência tributária, nas três esferas de governo-----	42
Tabela 3- Participação percentual do RS no PIB e no ICMS nacional – 1990-98 -----	45
Tabela 4- Exportações do Brasil e do RS – 1992- 98-----	47
Tabela 5- Preços médios de grãos no RS – 1985- 98-----	48
Tabela 6- ICMS recolhido, por setor, no RS – 1996- 99 -----	57
Tabela 7- Benefícios concedidos pelo Fundopem, por setor, no RS – 1988- 98-----	58
Tabela 8- Concentração dos benefícios do Fundopem, por projeto, no RS – 1988- 98 -----	59
Tabela 9- Distribuição dos benefícios do Fundopem, por ano, no RS – 1988- 98 -----	60
Tabela 10- Valores pagos referentes ao Fundopem no RS – 1989-99-----	61
Tabela 11- Receita destinada à composição do FEF no Brasil – 1996-98-----	72
Tabela 12- Balança comercial brasileira – 1989- 98-----	74
Tabela 13- Participação percentual das exportações gaúchas por fator agregado – 1994-97 -----	75
Tabela 14- Operações de crédito e serviço da dívida do Estado do Rio Grande do Sul – 1970-98 -----	83
Tabela 15- Evolução da dívida pública do RS – 1990- 98 -----	85
Tabela 16- Movimentação da dívida mobiliária do RS – 1994- 97 -----	86
Tabela 17- Custo anual do estoque da dívida do RS – 1994- 98-----	87
Tabela 18- Saldos da dívida renegociada do RS – 1998 -----	91
Tabela 19- Resultados orçamentário e operacional em relação à RPL no RS – 1970-98 -----	98
Tabela 20- Resultados orçamentário e operacional excluía a receita proveniente das privatizações no RS – 1996-98 -----	99
Tabela 21-Resultado orçamentário, serviço líquido da dívida, despesa com pessoal e despesa de capital no RS – 1970- 98 -----	102

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- A distribuição das competências tributárias na Constituição Brasileira de 1988-----39

LISTA DE SIGLAS

- ARO- Antecipação de Receita Orçamentária
- Badesul - Banco de Desenvolvimento do Extremo Sul
- Banrisul - Banco do Estado do Rio Grande do Sul
- BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD- Banco Mundial
- BNDES- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social
- BRDE - Banco Regional de Desenvolvimento Econômico
- CAGE - Contadoria e Auditoria Geral do Estado
- CEEE- Companhia Estadual de Energia Elétrica
- CGTEE - Companhia de Geração Térmica do Estado
- Cintea - Companhia de Estradas Alimentadoras
- Cohab - Companhia de Habitação
- CCONT- Coordenação Geral de Contabilidade
- Cofins - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
- Confaz- Conselho Nacional de Política Fazendária
- CPMF- Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
- CRT - Companhia Riograndense de Telecomunicações
- DEE- Divisão de Estudos Econômicos
- Dinco - Divisão de Informações Contábeis
- DRP - Departamento de Receita Pública
- EC- Emenda Constitucional
- Emater- Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural
- EUA - Estados Unidos da América
- Farsul - Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul
- FCVS - Fundo de Compensação das Variações Salariais
- FEE- Fundação de Economia e Estatística
- FEF- Fundo de Estabilização Fiscal
- FGV - Fundação Getulio Vargas

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

Finsocial - Fundo de Investimento Social

FMI- Fundo Monetário Internacional

FSE - Fundo Social de Emergência

Fundopem- Fundo Operação Empresa

G-7 - Grupo dos sete países mais avançados

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICM - Imposto sobre Circulação de Mercadorias

ICMS- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IGP- DI- Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna

IOF- Imposto sobre Operações Financeiras

IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IPMF- Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira

IR - Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza

ISC - Imposto sobre Serviços de Comunicações

ISTR - Imposto Único sobre Transportes Rodoviários

ITCD - Imposto sobre Transmissão de Bens por Causa *Mortis* e Doação

IUCL - Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes

IUEE - Imposto Único sobre Energia Elétrica

IUM- Imposto Único sobre Minerais

IVVC - Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis

LBC - Letra do Banco Central

LFT- Letra Financeira do Tesouro

MICT- Ministério da Indústria, Ciência e Tecnologia

ORTE - Ordem Reajustável do Tesouro Estadual

Pasep - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PIB - Produto Interno Bruto

PIS - Programa de Integração Social

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PRE - Programa de Reforma do Estado

Proes - Programa de Estímulo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária

RLR - Receita Líquida Real

RPL - Receita Própria Líquida

Secex - Secretaria de Comércio Exterior

Sedai - Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais

SIAC - Sistema Integrado de Administração de Caixa

Sindaf- Sindicato dos Auditores de Finanças Públicas

Sulcaixa - Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul

TCE - Tribunal de Contas do Estado

TJLP - Taxa de Juros de Longo Prazo

RESUMO

A presente dissertação trata das finanças públicas do Estado do Rio Grande do Sul e apresenta os elementos determinantes que desencadeiam a configuração de um ambiente de crise fiscal. A caracterização do ambiente de crise fiscal no Rio Grande do Sul está relacionada com o esgotamento do padrão de financiamento do Estado implementado nas últimas três décadas tanto por razões políticas como administrativas.

O déficit orçamentário é uma constante na história do Estado, o que diferiu, ao longo do tempo, foi a forma de financiamento do mesmo. Durante o período do regime militar, o déficit foi financiado através da contratação de novas operações de crédito, que, no período, foram suficientes para custear o serviço da dívida e proporcionar recursos adicionais para alavancar os investimentos e ampliar a estrutura administrativa do Estado. A partir de 1983 e no decorrer de toda a década de 80, a redução da folha de pagamento, possibilitada pela conjuntura inflacionária, foi a forma de ajuste. De 1991 a 1994, a conjuntura inflacionária foi decisiva para o financiamento do déficit, permitindo tanto a redução das despesas com pessoal como a obtenção de receitas financeiras em valores significativos. De 1995 a 1998, o déficit foi financiado pelo processo de privatização.

O ambiente de crise fiscal configura-se nessa conjuntura, na qual se inviabiliza a forma de financiamento até aqui utilizada. A relativa estabilidade econômica não permite a redução, a curto prazo, da folha de pagamento. O custo do endividamento passado consome no presente grande parte de seu orçamento, e o projeto político que venceu as eleições é contra a continuidade das privatizações como paliativo para resolver os problemas de caixa. Logo, o déficit terá que ser financiado de maneira diferente, provavelmente via reorientação dos gastos e aumento de receitas, o que altera também a forma de relação do Estado com os interesses dos diferentes segmentos da sociedade gaúcha.

ABSTRACT

The present work deals with the public finance of the Rio Grande do Sul State, and presents the key elements that unfold the configuration of an environment of fiscal crisis. The characterisation of such environment in Rio Grande do Sul is related to the exhaustion of the funding profile of the State, which has been implemented during the last three decades, either for political or administrative reasons.

The budget deficit is a constant in the history of the State; what has been varied along with time, was the way of financing the budget. During the period of military regime, the deficit was funded through the allocation of new credit operations, which, during that period, was sufficient for funding the debt service, and for allowing for additional resources to boost investments and increase the administrative structure of the State. Since 1983, and through out the eighties, the reduction of the payment roll, which was possible due to the inflationary scenario, was the way of adjustment. From 1991 to 1994, the inflationary scenario was decisive to financing the deficit, allowing the reduction of expenses with personnel as well as for obtaining financial resources in significant amounts. From 1995 and 1998 the deficit was financed through the process of privatisation.

There is an environment of financial crisis represented in the present scenario, which does not allow the ways of funding so far used. The relative economic stability does not permit the reduction, in the short time, of payment roll. The cost of past debt eats up at the present good deal of the State budget, and the political project that won the elections is opposed to the principle of privatisation as a palliative to solve deficit problems. Therefore, the debt will be financed through a different manner, probably by reorientation of public expenses and increase of income, which also alter the relationship of the State with the different segments of state society.

INTRODUÇÃO

A crise fiscal enfrentada pelo Estado do Rio Grande do Sul é um assunto recorrente, que é apresentado à sociedade na impossibilidade de o poder público atender a determinadas demandas que lhe são apresentadas alegando falta de recursos. Apesar da intensa exposição do tema pelo meio acadêmico e pela mídia, as informações apresentadas não permitem um debate organizado, onde fiquem claras as relações de causa e efeito, bem como não permitem que se conclua a respeito de quais seriam os elementos determinantes desse contínuo desequilíbrio que, neste final de século, tem gerado um ambiente de crise fiscal.

A presente dissertação trata das finanças públicas do Estado do Rio Grande do Sul e objetiva apresentar elementos determinantes que desencadeiam a configuração de um ambiente de crise fiscal, partindo de uma síntese mais geral, que é o próprio Estado enquanto unidade, cujo resultado se expressa nos balanços anuais.

No desenvolvimento da pesquisa para a realização deste estudo, observou-se que, ao longo das últimas três décadas, a ocorrência de déficits é uma constante nas finanças do Estado. Entretanto, nesses 30 anos, o Estado dispôs de instrumentos que permitiram administrar essas restrições com maior ou menor dificuldade, dependendo das circunstâncias, sem alterar o seu padrão de atuação ou a sua conformação. O ambiente de crise fiscal estabelece-se no momento em que, de um lado, esses instrumentos perdem eficácia e, de outro, o resultado do processo de disputa

política do qual o Estado é a própria síntese exige uma alteração profunda nesse padrão de atuação cristalizado ao longo do tempo, sendo que a superação desse ambiente de crise fiscal resultará em uma nova conformação do Estado: tanto enquanto unidade política como na sua atuação administrativa concreta. Em suma, é esse elemento de caráter político-estrutural que diferencia a conjuntura de crise fiscal dos desequilíbrios financeiros crônicos. A crise fiscal nunca se resume apenas a desequilíbrios financeiros, apesar de a incapacidade financeira do Estado estar presente e se constituir num traço determinante para a configuração do ambiente de crise fiscal.

Para alcançar os objetivos, recorreu-se a uma ampla revisão bibliográfica e aos mais diversos dispositivos legais, aliando-se a consulta das demonstrações contábeis a relatórios gerenciais que registram os fatos relacionados com as finanças estaduais desde 1970 até 1998. Foi utilizada a técnica de coleta de dados primários e secundários, e a partir da análise documental, originou-se a série histórica dos principais agregados de receita e despesa que refletem o comportamento das finanças públicas e da conjuntura do Estado. Toda a reflexão desenvolvida está baseada na definição de uma nova modelagem de agregação das informações que permita avaliar o comportamento das finanças públicas em relação aos objetivos formulados, caracterizando uma pesquisa descritiva analítica. Os valores coletados dos balanços anuais foram atualizados pela variação do IGP-DI/ FGV para preços médios de 1998 a fim de permitir comparações.

Apresentou-se como principal limitação ao desenvolvimento desta dissertação a bibliografia regional, que versa, na sua grande maioria, sobre aspectos específicos das finanças, não privilegiando o estudo do Estado enquanto unidade. Outra limitação diz respeito aos critérios de contabilização dos fatos nos balanços anuais, nem sempre claros e homogêneos.

A presente dissertação compõe-se de quatro capítulos. No primeiro, realiza-se a conceituação e a contextualização do ambiente de crise fiscal no Estado do Rio Grande do Sul, desenvolvendo-se os conceitos de **Estado e crise fiscal** e estabelecendo-se as devidas relações entre a atividade do Estado e a conjuntura econômica.

No segundo capítulo, analisa-se a evolução dos principais agregados das finanças do Estado. As fontes de receita são avaliadas à luz das alterações no Sistema Tributário Nacional, trazidas pelo processo constituinte de 1988, e das opções de política tributária internas implementadas pelo Governo do Estado. A análise da expansão do gasto privilegia as despesas com

pessoal e de capital, cuja evolução é comparada com o desempenho dos agregados de receita. Para facilitar o entendimento do desempenho dos principais agregados de receita, são destacadas a influência de algumas políticas federais no desempenho da receita estadual e do processo de privatização.

No terceiro capítulo, avalia-se o processo histórico de endividamento do Estado do Rio Grande do Sul em termos de composição, perfil e custo do serviço da dívida, bem como apresentam-se as principais cláusulas dos contratos de renegociação da dívida assinados com a União no final de 1998, a conjuntura em que se desenvolveu a negociação, as conseqüências para as finanças do Estado em termos de desembolsos anuais e algumas conclusões em relação a todo o processo.

No quarto e último capítulo, demonstra-se que a crise fiscal do Estado do Rio Grande do Sul é o reflexo direto do esgotamento do padrão de financiamento adotado por ele a partir da década de 70; padrão este baseado na renúncia fiscal como principal elemento da política de desenvolvimento, na inflação alta como forma de ajustar as despesas com pessoal às possibilidades do Tesouro e no endividamento público, interno e externo, para compensar as insuficiências do sistema tributário, que são potencializadas pela forma de gestão do fisco, e para financiar o déficit crônico das finanças públicas.

Por fim, fazem-se algumas considerações à guisa de conclusão, tendo como objetivo apresentar um conjunto de elementos que possam sinalizar uma nova gestão de política fiscal, bem como algumas informações básicas para novas pesquisas que visem aprofundar e acrescentar novos elementos à análise da política fiscal vigente.

1. CONCEITUAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DA CRISE FISCAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Para que se possam identificar os elementos determinantes do ambiente de crise fiscal que se constituiu no Estado do Rio Grande do Sul neste final de século, que coincide também com o mandato de um novo governador, é necessário um conjunto de observações mais amplas sobre o contexto no qual esta vem se desenvolvendo, inclusive tendo como referência o ambiente político, uma vez que envolve um intrincado conflito de interesses.

Os atuais expoentes da estrutura do Governo nacional, que têm exercido forte poder decisório na condução das políticas públicas no Brasil nos últimos anos, têm como suporte teórico o pensamento neoliberal, e suas ações demonstram uma tentativa de redução do problema das finanças públicas a uma questão de eficácia ou ineficácia organizacional do aparelho administrativo do Estado, tais como: a falta de qualidade total, o excesso de funcionários, a existência de déficit público, dentre outros, como se o problema das finanças públicas estivesse relacionado exclusivamente com o processo de gestão administrativa do aparelho estatal e não atrelasse nenhuma relação com o ambiente político e econômico. Argumentam que o Estado, ao estabelecer as regras do convívio social, regulamenta também o conjunto das atividades produtivas e o faz de forma excessiva, restringindo o livre funcionamento do mercado, inibindo as forças produtivas da sociedade, constituindo-se, portanto, num entrave ao processo de desenvolvimento econômico. Além da sua presumida ineficácia como empresário e da sua tendência natural a gastar mais do que arrecada, colocam o Estado, definido enquanto aparelho administrativo, como o responsável pelos problemas econômicos e sociais.

Contrapondo-se à argumentação de corte teórico neoliberal, um conjunto de autores, dentre eles BATISTA (1995), ressalta o que seria, na sua opinião, a contradição fundamental da lógica neoliberal: não admitir a soberania do Estado, enquanto representante legítimo do conjunto da sociedade, para definir o ambiente em que esse corpo social vai se organizar, produzir e se relacionar. “*Passou-se simplesmente a admitir como premissa que o Estado não estaria mais em condições de exercer um atributo essencial da soberania, o de fazer política monetária e fiscal*” (BATISTA, 1995, p.105). Daí a importância e o caráter meramente técnico atribuído às políticas propostas por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD). Dessa forma, criou-se um ambiente, como se os estados nacionais, especialmente os da América Latina, não tivessem qualificação suficiente para tratar de temas tão importantes e complexos como as políticas monetária e fiscal, o que é corroborado pela maioria dos governos que aceitam com “naturalidade” a tutela dessas instituições.

Logo, para se compreender a realidade e captar o conteúdo dessa crise, faz-se necessário estabelecer as devidas relações da atividade do Estado com a conjuntura política e econômica, ou seja, a crise do Estado não pode ser considerada apenas como uma crise do seu aparelho administrativo ou uma crise de gestão¹, mas sim, na forma como o Estado organiza o tecido social e a influência dessa organização na esfera social e na produção econômica. Nesse sentido, a contextualização da crise fiscal do Estado do Rio Grande do Sul será feita em três momentos: parte-se de uma discussão mais geral, onde se procurará conceituar Estado e crise do Estado, apresentando-se e contextualizando-se o conceito de crise fiscal e, por fim, descreve-se a crise fiscal do Estado do Rio Grande do Sul.

1.1 Estado e crise

Para uma melhor compreensão da forma de abordagem do tema a ser tratado nesta dissertação, faz-se necessário discutir e definir, preliminarmente, dois conceitos gerais: Estado e

crise do Estado, cuja adequada compreensão é condição para o estudo que se fará nos capítulos a seguir. Essa discussão se faz necessária porque, ao contrário dos inúmeros estudos realizados sobre as finanças do Estado do Rio Grande do Sul que versam sobre aspectos específicos², esta dissertação parte de uma síntese mais geral que é o próprio Estado do Rio Grande do Sul enquanto unidade, tanto política, por tratar-se de uma esfera da Federação, quanto contábil, no sentido de que possui uma operacionalização administrativa e financeira centralizada, cujo resultado se expressa nos balanços anuais.

O Estado, definido “(...) como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe tal como se exprimem, sempre de modo específico, no próprio seio do Estado” (POULANTZAS, 1977, P. 22), apresenta um grupo dirigente ou o **bloco no poder**, o qual possui uma relativa autonomia tanto em relação aos seus próprios membros como em relação aos grupos sociais que o elegeram e lhe oferecem sustentação política. Essa relativa autonomia política do Estado implica uma também relativa separação do Estado da economia, dando lugar ao surgimento e ao funcionamento de suas instituições próprias, como o aparelho Judiciário, o Legislativo, o aparato de segurança, a estrutura administrativa para prestação de serviços, etc., o que significa dizer que o Estado se constitui num espaço em disputa por definição. Rejeitam-se, portanto, as diferentes concepções que o apresentam como um bloco monolítico, sem contradições, como um sujeito absoluto dotado de vontade própria, com sua existência e sua atuação previamente definidas, ou como representante do bem comum e, assim, acima do conflito de interesses, sendo uma instância racionalizadora da sociedade seguindo a tradição liberal, ou como um empecilho ao livre funcionamento do mercado, na visão dos neoliberais que têm se pronunciado no Brasil.

“Tomar o Estado como condensação material de uma relação é evitar os impasses de um pseudodilema (...) entre o Estado concebido como coisa/instrumento, e o Estado concebido como Sujeito. O Estado como Coisa: a velha concepção instrumentalista do Estado, utensílio passivo, senão neutro, totalmente manipulado por uma única fração, caso em que não se reconhece nenhuma autonomia ao Estado. O Estado como sujeito: a autonomia do Estado, considerada aqui como

¹ Concebida dessa maneira, resumir-se-ia a expressões do tipo: o Estado não tem capacidade de gerir seus recursos e administrar o seu patrimônio, gasta mal, tem déficit, etc.

² A Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE) possui um conjunto expressivo de publicações que versam sobre os mais diferentes aspectos das finanças estaduais ao longo da sua história – receita, ICMS, incentivos fiscais, dívida pública, despesas com pessoal, investimentos, etc. –, sendo que se constitui em referência para o desenvolvimento desta dissertação.

absoluta, é relacionada a sua vontade própria como instância racionalizadora da sociedade civil. Concepção que remonta a Hegel, retomada por Max Weber e pela corrente dominante da sociologia política burguesa e que relaciona esta autonomia ao poder próprio que o Estado supostamente detém e aos portadores deste poder e da racionalidade estatal: notadamente a burocracia e as elites políticas” (POULANTZAS, 1977, p. 22).

A atuação do Estado tende a representar, no longo prazo, os interesses da fração de classe ou grupo que hegemoniza o **bloco no poder** (ou **campo político**, expressão atualmente mais utilizada) que é composto por interesses variados, que, por sua vez, disputam espaço e poder político entre si, sendo que a atuação concreta do Estado será o resultado dessa disputa interna ao **bloco no poder**, num primeiro momento. Entretanto, o **bloco no poder** também precisa se legitimar, o que, em geral, exige que mesmo os grupos sociais que concretamente não compartilham nenhuma das frações do poder de Estado reconheçam que os seus interesses estão sendo contemplados pela atuação estatal. Isso significa a necessidade de um permanente processo de disputa da **opinião pública**, ou seja, o grupo dominante conseguirá efetivamente implementar as suas ações à medida que o conjunto amplo da sociedade entendê-las como corretas e mais adequadas naquele momento. Em suma, o Estado agrupa, condensa e, de diversas formas, organiza esse processo de disputa entre os diversos interesses sociais, sendo a sua atuação concreta o resultado mediado desse processo histórico de disputa.

Essa análise de POULANTZAS recoloca a tradição do pensamento marxista para a realidade atual do Estado moderno, superando as concepções originais, especialmente a ortodoxia leninista que, conforme ressalta CARNOY (1994), considerava o Estado como uma criação burguesa, sendo que “(...) *o único Estado burguês bom é o Estado burguês morto: a transição para uma sociedade baseada nas massas pode ser alcançada somente através da destruição do Estado capitalista e de sua substituição pela ditadura do proletariado*” (CARNOY, 1994, p.325). O Estado concebido dessa maneira teria um conteúdo previamente definido (burguês), não oferecendo nenhum espaço para abrigar outros interesses, inexistindo a possibilidade de conflitos no seu seio.

A mesma linha de pensamento sistematizada por POULANTZAS (1977), discutindo o Estado francês de meados da década de 70, é adotada por SALLUM JR & KUGELMAS (1993)

na análise da crise brasileira dos anos 80, onde ressaltam a diferenciação entre Estado, regime político e laços políticos, sendo que o regime político se refere às regras que ligam os principais centros de poder político (Legislativo, Judiciário, sistema partidário e os diferentes níveis de poder que formam a Federação), e os laços políticos vinculam-se aos cidadãos ou à forma como estes se relacionam com esses centros de poder político ou com a classe política: democracia mais ou menos extensiva, ditadura, oligarquia, etc. Já o conceito de Estado diria respeito “(...) à *articulação entre o poder político e o conjunto do corpo social, isto é, a realidade social perpassada por conflitos fundados em diferenciações interclasses e intraclasses*” (SALLUM & KUGELMAS, 1993, p. 282).

Outro aspecto bastante discutido está relacionado com as funções concretas assumidas pelo Estado. AFONSO & SOUZA (1977), discutindo a crise fiscal do Estado capitalista brasileiro na década de 70, definem o Estado brasileiro como: “*Agente econômico direto e regulador das atividades econômicas no interior do subsistema nacional, o Estado é também, e por excelência o agente básico na definição e manutenção da ‘ordem social’ correspondente ao projeto econômico a que serve*” (AFONSO & SOUZA, 1977, p.34). No caso concreto de um país capitalista subdesenvolvido e sob uma ditadura militar, essa função consistiria, fundamentalmente, em estabelecer e estabilizar as relações de dominação do capital sobre o trabalho. Ressalte-se que essa definição quanto à função do Estado se trata da constatação de uma determinada realidade localizada no espaço e no tempo, ou seja, um conceito histórico e não uma regra geral aplicada a qualquer realidade em qualquer tempo. Esse alerta é muito enfatizado por POULANTZAS (1977), quando demonstra que, por ser o Estado **a condensação material de uma relação social**, essa relação adquirirá características próprias em cada realidade e em cada momento histórico. É claro que, a partir do final da década de 80, quando ocorreu um crescente processo de homogenização dos padrões culturais e de consumo em todo o mundo, onde existem instituições como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial do Comércio, dentre outras, as quais estabelecem ou impõem regras de operação e de relacionamento para todas as nações do planeta sob uma única orientação, é correto supor que os diferentes Estados nacionais ou subnacionais tendam a assumir determinadas características gerais comuns. Entretanto o entendimento de cada Estado em particular continuará exigindo uma análise concreta da sua especificidade. Uma dessas características comuns tanto aos países do centro capitalista

desenvolvido como aos da periferia, dos Estados nacionais como dos subnacionais, se manifesta no processo de **guerra fiscal**³, que evidencia, num contexto de acirramento da concorrência internacional, a ampliação da necessidade de assistência do Estado ao processo de acumulação de capital, operando, em nível mundial, um brutal processo de transferência de renda do conjunto da sociedade para as grandes corporações internacionais.

Outra vertente de autores, dentre estes BRESSER PEREIRA (1996) e KANDIR (1989), quando discutem o Estado, referem-se apenas ao aparelho estatal ou à chamada **máquina pública**, que é aquela cujo proprietário é o Estado. Logo, quando debatem a crise do Estado, a associam ao seu tamanho, a sua forma de intervenção na economia, à forma ineficiente e burocrática com que é administrado, dentre outros pontos. Ressalte-se que se considera essa conceituação amplamente insuficiente para o âmbito desta dissertação.

Quando se discute a crise dessa relação social (Estado), seja qual for a sua acepção, crise política ou financeira, é preciso que se tomem alguns cuidados. O primeiro é o de não considerar a crise como um momento disfuncional, que rompe de modo súbito com a harmonia natural do sistema. Essa visão oculta a luta dos diferentes interesses envolvidos no seio do Estado. Contrapondo-se a essa concepção, POULANTZAS (1977) chama atenção para dois fatos: primeiro, os elementos genéricos da crise do Estado, devido ao conflito de interesses que este materializa, são inerentes à própria reprodução do poder político institucionalizado; e, segundo, a crise do Estado sob certos aspectos, a menos que o seu resultado seja a destruição do Estado ou a destituição do grupo governante, pode ser funcional ao sistema, por ser uma forma (por vezes a única) de adaptar a sua estrutura ao resultado do processo de disputa social travado em seu seio ou às novas exigências do processo de acumulação de capital. Até porque essas mudanças ou adaptações do Estado, que, em geral, somente são possíveis nos momentos de “crise” ou de comoção social, podem ser (e em geral são) funcionais aos interesses dominantes, uma vez que, superado aquele ambiente excepcional, permanecem, estabelecendo-se um novo padrão de convívio social. Logo, essa conjuntura não pode ser definida como de crise, uma vez que não produz nenhuma ruptura, constituindo-se apenas em uma forma de solucionar determinados impasses que surgem de tempos em tempos.

³ Esse tema será tratado no Capítulo 2.

Em suma, aquilo que foi empregado, segundo a justificativa oficial, apenas para superar um momento de dificuldades, numa circunstância excepcional, torna-se um traço permanente das relações econômicas e sociais; portanto, essas dificuldades não podem ser traduzidas como algo negativo, prejudicial a todos em qualquer circunstância e nem ser confundidas com um processo de crise.

O segundo cuidado é o de não considerar essas transformações ou adaptações do Estado a essas novas realidades como crise, portanto, permanente, sempre aberta e que trará como resultado, inexoravelmente, o fim do Estado capitalista ou a destituição dos grupos governantes. Ou seja, à medida que se considera toda uma década ou períodos ainda maiores como de crise, acaba-se por dissolver o próprio conceito de crise, já que se toma como crise uma característica inerente à própria evolução do Estado, que, por ser uma relação social, tende a se adaptar às novas realidades, até porque, nada mais é do que o resultado dessa realidade. Logo, é muito atual a advertência: “(...) *é preciso desconfiar de todo o conceito teleológico da crise, conceito que traria em si mesmo uma apreciação do resultado da crise(...)*” (POULANTZAS, 1977, p.7).

Ao avaliar o que define como a “festejada crise do Estado brasileiro”, FIORI (1995) trilha o mesmo caminho, sugerindo como oportuna uma revisão mais cautelosa sobre a natureza e o papel passado e presente do Estado brasileiro, definindo a crise brasileira da seguinte forma:

“Por isso, se a crise atual representa, em nosso entender um momento de máxima condensação dos conflitos que moveram um longo período político-econômico de nossa história, ela também concentra, em si, como anúncio e como impasse, as contradições que fizeram nosso desenvolvimento tão iníquo e politicamente instável. E é porque elas continuam vigentes que acreditamos que o desdobramento da crise será lento e doloroso, passando pela reestruturação de relações sociais inscritas na estrutura constitutiva do capitalismo industrial brasileiro, e envolvendo a necessidade imperiosa de reorganizar os próprios compromissos políticos que sustentaram o sucesso e a entropia do ciclo desenvolvimentista. Nessa hora, associados à luta pela democratização e pela reforma do Estado estão em jogo contratos e dinheiro e sobretudo a redefinição das regras de valorização do capital que vigiram no país durante mais de meio século [grifo nosso]. Regras que sendo de natureza predominantemente política e definição estatal só mudaram como resultado de uma luta feroz, onde cada interesse deverá valer-se por si mesmo, apesar de, paradoxalmente, contar como seu principal recurso de poder, com a fatia de que dispõem no interior do Estado. Daquele mesmo Estado de que quase todos, retoricamente, querem se desfazer” (FIORI, 1995, p. 44).

Essas circunstâncias indicam o grau de profundidade e a incerteza produzida pela conjuntura deste final de século, cuja superação envolverá tanto reformas institucionais, como na gestão do aparelho estatal, mas, sobretudo, o pacto que fundou o Estado desenvolvimentista brasileiro, o que, conforme ressalta FIORI (1995), poderá ou não ser compatível com um regime democrático, mas certamente revisará a função econômica do Estado.

A caracterização do que está em jogo no atual processo da “festejada crise do Estado brasileiro” feita por FIORI (1995) é um novo modelo de desenvolvimento, que, aliado aos alertas metodológicos e às conclusões de POULANTZAS (1977), são fundamentais para as reflexões propostas por esta dissertação. O Estado comporta no seu seio os elementos genéricos geradores da crise, que são os conflitos de interesses. Entretanto o conceito de crise tem que ser preservado para situações particulares e concretas onde ocorre uma agudização generalizada desses conflitos, onde a sua superação exigirá alterações, também concretas, tanto no funcionamento do aparelho estatal quanto na sua relação com os diversos interesses sociais. Logo, não existirá uma teoria que explique a situação de eventual crise de todos os estados, a mesma somente será obtida mediante o estudo concreto de uma determinada realidade, tendo como síntese um estado determinado ou um grupo de estados. No caso deste estudo, a síntese a partir da qual se buscará a realidade é o Estado do Rio Grande do Sul.

1.2 A crise fiscal

A partir das definições de Estado e de crise em nível geral, torna-se necessário conceituar o processo de crise fiscal, o que será feito à luz do debate em torno do que tem sido denominado de **crise fiscal do Estado brasileiro**. Com o processo de desaceleração da economia brasileira a partir de 1974, estabeleceu-se um debate fecundo e controverso a respeito do que seria crise fiscal: sua definição, suas origens e seus elementos determinantes foram objeto de ampla discussão entre diversos autores.

Um dos primeiros autores a sistematizar este debate foi O’CONNOR, em trabalho publicado em 1973 (*The Fiscal Crisis of the State*), onde discute a conjuntura de crise fiscal nos

Estados Unidos. Esse trabalho, que foi editado em português em 1977, serviu como referência para todos os autores consultados, colocando como elemento central a dificuldade do Estado em lidar com as crescentes demandas da sociedade consolidadas ao longo do tempo.

“Costumamos chamar tal propensão para os gastos superarem as receitas de ‘crise fiscal do Estado’. Não há uma lei rígida a determinar que as despesas devem sempre crescer mais rapidamente do que as receitas, mas o fato é que as necessidades crescentes, cujas soluções só estão ao alcance do Estado, criam pressões cada vez maiores sobre o orçamento público” (O’CONNOR, 1977, p. 14).

A definição de O’CONNOR (1977) apresenta dois elementos fundamentais para o debate do processo de crise fiscal e para o presente estudo: primeiro, a crise fiscal não está relacionada com aspectos operacionais da gestão do Estado, mas sim, com as crescentes demandas sociais que o Estado é chamado a responder e que, ao longo do tempo, passam a pressionar o orçamento público; e, por ser assim, trata-se de um fenômeno estrutural, que se consolida ao longo do tempo, não podendo ser confundida, portanto, com circunstâncias desfavoráveis, por exemplo.

BRESSER PEREIRA (1996) tenta fazer uma espécie de síntese desse debate. Partindo da discussão introduzida por O’CONNOR (1977), enfatiza a dificuldade crescente do Estado em lidar com as demandas, também crescentes, dos diversos setores da economia e de seus grupos sociais correspondentes, sendo que o conjunto dessas dificuldades materializa-se, fundamentalmente, na dimensão financeira, ou seja, o Estado não consegue atender ao conjunto das demandas que lhe são apresentadas porque não possui recursos para tanto. Logo, toda crise fiscal pressupõe importantes dificuldades financeiras, mas nem todo desequilíbrio financeiro implica uma crise fiscal. Assim: *“O conceito de crise fiscal do Estado deve ser claramente distinguido da mera leniência fiscal ou da mera existência de déficit orçamentário. A crise fiscal é um fenômeno estrutural, e não um fenômeno de curto prazo, circunstancial”* (BRESSER PEREIRA, 1996, p.55).

Com relação às origens da crise fiscal do Estado na América Latina, BRESSER PEREIRA (1996) identifica cinco elementos principais: (a) déficit público; (b) poupanças públicas negativas ou muito baixas; (c) dívida interna e externa excessivas; (d) falta de crédito do Estado, expressa na falta de confiança na moeda nacional e no curto prazo de maturidade da dívida doméstica; e (e) falta de credibilidade do governo. Mesmo citando esses cinco elementos como determinadores da crise do

Estado na América Latina, o autor, ao longo do trabalho acaba por reconhecer que a ocorrência dos três primeiros não significa a existência de um ambiente de crise fiscal.

Apesar de os teóricos do pensamento neoliberal creditarem a crise fiscal à aspectos operacionais ligados à gestão do Estado – ocorrência de déficit, poupança pública negativa e estoque excessivo de dívida – e apresentarem isso como uma regra geral auto-aplicável, essa concepção não resiste à análise da realidade. Estudo realizado por BATISTA JR (1998) com os países mais desenvolvidos do mundo, que formam o G-7, demonstra que o déficit público médio, nesses países, cresceu de 2,9% do PIB em 1978-82 para 3,5% do PIB em 1991-95. Da mesma forma, a dívida pública bruta subiu de uma média de 42,6% do PIB em 1978-82 para 66,2% em 1991-95. Já em termos líquidos, o endividamento quase dobrou nesses dois períodos, passando de 22% para 40,4% do PIB respectivamente. O desempenho de cada país membro do G-7 é apresentado na Tabela 1.

Quando se avaliam os indicadores dos países que formam o G7, conforme Tabela 1, evidencia-se que a importância atribuída ao ajuste das contas públicas pela teoria neoliberal para manter a estabilidade da economia é exagerado e se baseia mais em fundamentos ideológicos do que na análise da realidade. A realidade é que o crescimento do déficit e da dívida pública não impediu que esses mesmos países, por exemplo, conquistassem expressivos resultados no que diz respeito ao combate à inflação. *“Entre 1978-82 e 1991-95, a taxa anual média de inflação, medida por índices de preços ao consumidor, caiu de 9% para 3% nos países do G-7”* (BATISTA JR, 1998, p.161). Da mesma forma, apesar do crescimento do déficit e da dívida pública, não se observou, em nenhum desses países, a instalação de um processo de crise fiscal.

Tabela 1 **Setor Público (1) nos países do G-7 – 1978-95**
(Médias dos períodos em % do PIB)

PAÍSES	PERÍODOS	DÉFICIT PÚBLICO	DÍVIDA PÚBLICA BRUTA	DÍVIDA PÚBLICA LÍQUIDA(2)	JUROS LÍQUIDOS(3)
EUA	1978-82	1,1	37,9	22,3	1,3
	1991-95	3,1	62,6	47,7	2,1
Japão	1978-82	4,4	50,7	16,4	1,0
	1991-95	0,5	69,5	6,1	0,3
Alemanha Ocidental	1978-82	3,0	34,0	13,1	1,4
	1991-95	3,1	51,1	33,5	2,6
França	1978-82	1,5	31,5	0,1	0,9
	1991-95	4,4	51,1	25,3	2,9
Itália	1978-82	10,4	61,3	56,8	4,8
	1991-95	9,1	116,8	101,1	9,9
Reino Unido	1978-82	3,2	54,9	39,9	3,0
	1991-95	5,8	51,8	31,7	2,4
Canadá	1978-82	3,1	45,7	13,4	2,1
	1991-95	6,1	91,6	61,1	5,2
G-7(4)	1978-82	2,9	42,6	22,0	1,6
	1991-95	3,5	66,2	40,4	2,6

FONTE: BATISTA JR, 1998, p. 159.

NOTA: Na média, nesse período, os países do G-7 apresentaram expressivo desempenho do PIB, conforme BATISTA JR (1998).

- (1) Inclui governos centrais, estaduais e locais.
- (2) Dívida bruta menos ativos financeiros.
- (3) Taxa média no período deduzida a inflação.
- (4) Médias ponderadas com base no PIB dos sete países. Pesos utilizados: EUA - 0,4525; Japão - 0,1812; Alemanha Ocidental - 0,1038; França - 0,0793; Itália - 0,0743; Reino Unido - 0,0689; Canadá - 0,0400.

O processo de crise fiscal somente se instala quando a essas circunstâncias operacionais se agregam outras de caráter político relacionadas com a credibilidade do Estado tanto no que diz respeito à confiança da população de que o governo do seu Estado esta gerindo adequadamente os seus destinos e, portanto, as suas iniciativas merecem crédito, como no que diz respeito a relação do Estado, enquanto nação soberana, com os demais países e organizações internacionais inspira ou não confiança quanto à possibilidade de cumprir com os compromissos assumidos e que perspectiva de futuro apresenta.

O mesmo ponto de vista é compartilhado por KANDIR (1989), que demonstra que a falta de crédito do Estado e de credibilidade do governo cria um ambiente de fragilidade financeira do setor público, sendo essa a causa central da crise fiscal do Estado, a qual, na sua opinião, se origina da elevação do endividamento do setor público aliado à exaustão do padrão de financiamento desse endividamento.

“Fragilidade financeira a meu ver, não significa a existência de um déficit público. A rigor, não há nenhum problema macroeconômico na existência de um déficit público, desde que este seja financiável de maneira apropriada. (...) Um déficit é financiável adequadamente quando há fontes de financiamento em termos de disponibilidades e custos que não impliquem, no futuro, uma perspectiva de incapacidade ou custos elevados de financiamento. Em outras palavras, uma situação robusta das finanças públicas só se mantém quando o endividamento que acompanha o déficit ocorre num ritmo compatível com a geração normal de recursos pelo setor público (...)” (KANDIR, 1989, p.119).

Em suma, não é a simples existência de déficit público que criará um ambiente de **fragilidade financeira do setor público**, mas, sim, a ocorrência de déficit aliada a dificuldades e custos crescentes para o seu financiamento. Apesar de enunciar o problema, KANDIR (1989), ao propor encaminhamentos para superar esta **fragilidade**, atém-se a aspectos operacionais da gestão do Estado, como redução de despesas e do tamanho do aparelho estatal. Reduz a discussão sobre dificuldades de financiamento apenas a mecanismos que envolvem o mercado financeiro, que tem sido uma alternativa para financiar o déficit, não entrando no mérito da estrutura de receitas e despesas como um todo que determina a ocorrência do déficit.

OLIVEIRA (1995a), estudando especificamente a crise fiscal do Estado brasileiro, apresenta como elementos determinantes a desestruturação e a degeneração do sistema tributário, que ocorre principalmente em função da necessidade de engajamento crescente do Estado no processo de acumulação de capital, o que se deu via concessão de incentivos econômicos e fiscais de toda ordem, com fortes reflexos negativos sobre as finanças públicas.

“Transformou-se, assim, o instrumento tributário em poderosa alavanca do processo de acumulação, concedendo-se tratamento fiscal favorável não somente ao capital mas também à classe média e alta sociedade. A utilização desbragada do instrumento para esta finalidade, além de fazê-lo perder eficácia à proporção que os incentivos se generalizavam, teria o condão de provocar sérias deformações no sistema” (OLIVEIRA, 1995a, p. 53).

A raiz dessas deformações, para o autor, encontra-se, em primeiro lugar, no fato de a União, ao abrir mão de volumes consideráveis de recursos, impôs a necessidade de compensar essa drenagem, passando a envolver, de forma compulsória, estados e municípios em programas de sua responsabilidade, chegando, em diversos momentos, a apropriar-se dos recursos a eles pertencentes.

“Este fato, aliado à execução da política interna de alguns estados que procuraram, enquanto foi permitido, estimular seu processo de industrialização, concedendo-lhe também um elenco de incentivos, debilitaria, ao longo de poucos anos, tanto as finanças estaduais como as municipais, a ponto de colocar várias dessas esferas em situação de extrema penúria, sem condições de contornarem seus problemas financeiros a não ser mediante o crescente, e sempre comprometedor, endividamento” (OLIVEIRA, 1995a, p. 53-4).

A inadequação do sistema tributário também é apresentada por BRESSER PEREIRA como aspecto importante para explicar o processo de crise fiscal, pois, além de se constituir numa carga tributária efetiva muito baixa, até mesmo para padrões de países subdesenvolvidos, é regressiva por estar centrada em impostos indiretos, o que reflete a incapacidade política e administrativa do Estado para cobrar impostos daqueles que poderiam pagá-los.

Ao criticar o processo constituinte de 1988, por ter criado uma grande expectativa, já que foram introduzidas diversas alterações no Capítulo da Finanças Públicas, e por ter produzido

resultados muito aquém do esperado, OLIVEIRA (1995a) também reconhece o impacto do processo de endividamento para o agravamento da situação fiscal do Estado, entretanto, ao contrário de BRESSER PEREIRA, não o coloca como elemento determinante. O elemento determinante, segundo OLIVEIRA (1995a), seria a degeneração do sistema tributário, que resultou na redução das receitas públicas, sendo o processo de endividamento a sua conseqüência direta.

“Como conseqüência, os problemas presentes, àquela época, não somente permaneceram, como se viram agravados, com a dívida social se ampliando e a economia passando a ser submetida à ameaça permanente de um processo hiperinflacionário, alimentado pela irresolvida debilidade fiscal do Estado, originária de estoques de dívidas pretéritas–interna e externa– acumulados com seu exacerbado envolvimento no processo de acumulação precedente, e com o sistema tributário, apesar de reformulado, transformando-se em elemento adicional de bloqueio para sua solução” (OLIVEIRA, 1995a, p. 183).

O que chama atenção na referência anterior é a crítica contundente em relação ao processo constituinte de 1988, já que é fato indiscutível, reconhecido pelo próprio autor, que foram reafirmados e aprimorados os princípios relativos à universalidade, abrangência, isonomia, progressividade e não-cumulatividade dos tributos, o que criou a expectativa não só do aumento da arrecadação, como de tornar socialmente mais justa a distribuição do ônus tributário. Entretanto, e aí o autor tem plena razão, a Constituição de 1988 não se auto-aplica nesse particular.

“A plena materialização dessa estrutura e dos princípios que deveriam informar e balizar a cobrança dos tributos passaram a depender, entretanto, da legislação infraconstitucional (...). Mas o que se observou foi que, apesar de vários projetos terem sido encaminhados para garantir sua materialização, eles tenderam a esbarrar, na prática, na resistência do Congresso à sua aprovação, frustrando as possibilidades de aperfeiçoamento e modernização do sistema” (OLIVEIRA, 1995a, p. 186).

Como a Constituição de 1988 não foi regulamentada, o processo de degeneração do sistema tributário foi ampliado. No Imposto sobre Renda, por exemplo, excetuando-se a extensão da sua abrangência, não se observou nenhum avanço significativo em relação tanto ao princípio da isonomia como ao de explorar o seu potencial de arrecadação; ao contrário, apesar de consagrado na Constituição como de caráter progressivo, ainda no final de 1988 o Congresso aprovou nova

legislação para o Imposto sobre Renda de pessoa física, reduzindo as faixas de contribuição de cinco (variavam de 5% a 45%) para apenas duas (10% e 25%), ou seja, reduziu a sua progressividade. O imposto sobre grandes fortunas nem sequer foi regulamentado, embora, ainda em 1989, tenha sido proposto ao Congresso Nacional um Projeto de Lei nesse sentido pelo então Senador Fernando Henrique Cardoso.

Conforme ressalta OLIVEIRA (1995a), a omissão do Congresso Nacional com o beneplácito do Poder Executivo não se restringiu a isso. Também não ocorreu um processo de avaliação e redefinição dos incentivos fiscais, conforme determinava o art.41 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição, assim como não ocorreu a promulgação de Lei Complementar sobre as finanças, a dívida pública, o sistema financeiro (que incluía o tabelamento dos juros em 12% a.a., conforme art.192, § 3º da Constituição Federal de 1988) e, muito menos, a observância, por todas as esferas do poder federal, dos princípios orçamentários consagrados na Constituição de 1988. Para o autor, uma explicação para esse descompromisso generalizado pode encontrar-se:

“(...) no fato de não terem ocorrido, ao contrário do que permitia supor a substituição do regime militar por um governo civil, alterações significativas na correlação das forças sociais, a ponto de se redesenhar um novo projeto de sociedade e de se realizarem as reformas requeridas para sua materialização” (OLIVEIRA, 1995a, p. 187).

Por outro lado, os constituintes procuraram garantir no próprio texto constitucional, portanto, com auto-aplicação, uma ampliação importante das competências tributárias para estados e municípios, bem como a ampliação da participação dos mesmos na arrecadação dos impostos da União e dos municípios nos impostos arrecadados pelos estados. O que é mais grave nesse processo, e que será abordado na próxima seção e no Capítulo 2, é que a maioria dos municípios e a totalidade dos estados não aproveitou esse potencial tributário concedido pelo processo constituinte de 1988 para alavancar suas respectivas receitas, optando ou sendo induzidos a optarem por um processo nocivo de guerra fiscal, que acabou por liquidar com essa possibilidade e com as finanças da maioria dos envolvidos. Além disso, como os incentivos fiscais já há algum tempo atingiram o seu limite, ou seja, foram concedidas todas as isenções possíveis, os estados

acabaram por liquidar com um poderoso instrumento de intervenção no sistema produtivo que é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

De outra forma, ocorreu uma forte reação do Governo Federal para compensar essas perdas, que se constituiu, basicamente, no seguinte:

- a) diminuição das transferências voluntárias, não constitucionais, para estados e municípios, deixando a descoberto, quando por estes não atendidas, demandas sociais vitais para a população;
- b) priorização de receitas não partilhadas com outras esferas de governo, como é o caso do Imposto sobre Operações Financeiras e as chamadas contribuições sociais – Finsocial/Cofins, PIS/Pasep e o antigo IPMF, atual CPMF –;
- c) e, mais recentemente, a partir do Plano Real, em medidas que resultaram na diminuição das receitas de estados e municípios, seja mediante retenção pura e simples de receita, como no caso do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)⁴, que retém, no mínimo, 20% de todos tributos e contribuições instituídos pela União; seja mediante redução das receitas próprias, como é o caso da Lei Kandir⁵, que reduziu a incidência do ICMS.

Esse conjunto de medidas compensou a perda de receita da União com o processo constituinte de 1988, porém, em contrapartida, ampliou a deterioração do sistema tributário como um todo, conforme ressalta OLIVEIRA (1995a).

“Em contrapartida, a estrutura de arrecadação conheceu uma profunda deterioração uma vez que assentada predominantemente sobre impostos indiretos e contribuições sociais, que, ao terem como bases de incidência o faturamento das empresas e as folhas de salários, são nocivas para o funcionamento do aparelho produtivo, para o mercado de trabalho, para as políticas de comércio exterior e para a questão distributiva” (OLIVEIRA, 1995a, p. 189).

⁴ Esse tema será tratado no Capítulo 2.

⁵ Lei Complementar Federal nº 87/96 (Lei Kandir), que será tratada no Capítulo 2.

Isso acabou por agravar os desequilíbrios fiscais de todas as esferas da Federação e da maioria dos entes federados, bem como tornou ainda mais injusto o financiamento do Estado brasileiro, uma vez que acentuou a regressividade do sistema e ampliou a precariedade do atendimento à população.

1.3 Crise fiscal do Estado do Rio Grande do Sul

O conteúdo recente da crise fiscal enfrentada pelo Estado do Rio Grande do Sul, apesar de amplamente divulgado pelos meios de comunicação e questionado no meio político, foi pouco abordado no meio acadêmico, não existindo, portanto, uma conceituação teórica elaborada. REIS (1985), utilizando dados posteriores à reforma tributária de 1966, constata que a causa determinante do que ele denomina de crise das finanças públicas de meados da década de 70 até 1985 são os benefícios fiscais concedidos na órbita do Imposto sobre Circulação de Mercadorias.

O autor aponta como origem da crise das unidades federadas a erosão da base fiscal do ICM causada pela concessão de benefícios fiscais pelo Governo Federal a fim de promover a sua política de desenvolvimento econômico. Utilizando-se das competências que se autoconcedeu na reforma tributária de 1966, o Governo Federal oportunizou vários benefícios fiscais às exportações, objetivando manter e ampliar a competitividade internacional das mesmas.

À conclusão semelhante chega JAYME JR, que, ao estudar a situação financeira do Estado de Minas Gerais, constata que o fator desencadeador do processo de crise fiscal naquele estado é a degeneração do sistema tributário via erosão fiscal, em função da concessão de incentivos econômicos e fiscais e da própria recessão econômica. Entretanto apresenta como fator igualmente importante a questão do endividamento: “(...) *a manutenção de elevados subsídios e o excessivo endividamento precedente representou uma erosão na carga tributária bruta e líquida, amplificando a fragilidade financeira do setor público*” (JAYME JR, 1994, p.84).

Com a queda da arrecadação do ICM, evidencia-se que o Estado do Rio Grande do Sul, para atender às demandas sociais e financiar seus custos, viu-se obrigado a utilizar-se de recursos

de terceiros, iniciando o processo de endividamento, conforme argumenta REIS (1985). Como o autor observa, esse processo de endividamento, ao contrário do que afirma BRESSER PEREIRA (1992), é a consequência direta da renúncia de receita via benefícios fiscais e não o elemento determinante para explicar os desequilíbrios financeiros.

“O simples fato de que a participação relativa do ICM na receita total vem diminuindo não significa, necessariamente, que o mesmo venha arrecadando menos, pois pode muito bem estar ocorrendo que uma outra fonte de receita venha crescendo a ponto de ganhar participação relativa na Receita Total. Caso este outro elemento seja uma receita normal não haverá problema, pois seria uma reprodutividade oriunda do próprio sistema tributário. No entanto, se for um elemento de captação de recursos de terceiros, a situação problematiza-se, uma vez que a insuficiência da arrecadação estará sendo coberta por recursos não advindos do próprio Sistema Tributário. Dessa forma, a cobertura continuada do desequilíbrio fiscal via operações de crédito, como é o caso do Rio Grande do Sul, não resolve o problema, simplesmente o joga para frente, onde repercutirá como um problema bem maior em virtude de seus encargos” (REIS, 1985 p.235-6).

A observação retrospectiva confirma a perspectiva apontada, pois o problema foi jogado para frente enquanto foi possível. Entretanto, já a partir de 1983 e principalmente nos anos 90, o valor que o Estado conseguiu apurar com operações de crédito passou a não ser suficiente para cobrir os pagamentos do serviço da dívida⁶, transformando-se, então, em fator determinante para explicar o desequilíbrio financeiro enfrentado pelo Estado.

No caso do Estado de Minas Gerais, onde, da mesma forma que no Rio Grande do Sul, o advento da Constituição de 1988 não produziu nenhuma alteração importante no quadro, embora tenha trazido maior autonomia tributária e aumentado o potencial de receita própria, o Estado foi obrigado a manter a política de endividamento principalmente para custear o serviço da própria dívida.

“É certo, portanto, que os municípios foram privilegiados com a nova constituição e que os estados também tiveram sua participação na arrecadação elevada. No entanto, em face da crise econômica e da desestruturação fiscal e financeira do setor público, é visível a erosão

⁶ Conforme será discutido no Capítulo 3.

da arrecadação; o impacto danoso sobre as contas públicas representado pelo elevado endividamento interno e externo e o insuficiente papel que a Constituição exerceu sobre o padrão de financiamento público” (JAYME JR, 1994, p.63).

A Constituição de 1988, apesar de não materializada na sua totalidade, estabeleceu uma certa descentralização do sistema tributário, ampliando as competências tributárias próprias dos estados e municípios. Entretanto essas subesferas da Federação, em vez de aproveitarem esse novo potencial, partiram para uma guerra fiscal sem precedentes, que acabou por anular o que fora conquistado. De outra forma, a União, especialmente após a edição do Plano Real (dez./93) até o momento, inverteu o processo, passando a trabalhar incessantemente numa recentralização do sistema tributário. As medidas mais emblemáticas nesse sentido foram a edição da Lei Complementar Federal nº 87/96 (Lei Kandir) e o Fundo de Estabilização Fiscal.

A ausência de consenso sobre o conceito de crise fiscal deve-se à multiplicidade de aspectos com os quais ela se relaciona. A definição de crise fiscal não poderia deixar de ter essa forma complexa dentro de um capitalismo que se desenvolveu a partir da presença do Estado, tornando-se necessário o estudo de cada realidade específica para desvendar o seu conteúdo. Em nível geral, a crise fiscal manifesta-se concretamente na incapacidade do Estado em cumprir suas funções tanto de prestador de serviços essenciais como de organizador e garantidor do processo de acumulação de capital, resultando num questionamento da sua atuação por amplos setores da sociedade civil.

O conceito de crise fiscal, portanto, deve ser preservado para as conjunturas onde ocorre um processo de agudização generalizada dos conflitos de interesses, e a sua superação irá demandar alterações concretas na estrutura do Estado, como por exemplo: na organização do sistema tributário, na estrutura de despesas públicas, na orientação política do Governo, etc. Em suma, se estabelece um processo de disputa entre os diversos interesses sobre o caminho a seguir, uma vez que qualquer alteração dessa natureza resulta em cidadãos prejudicados e cidadãos beneficiados.

2. ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O objetivo deste capítulo é apresentar um conjunto de informações gerais que permitam o conhecimento adequado da realidade das finanças públicas do Estado do Rio Grande do Sul. Para isso, serão avaliados os principais agregados de receita e despesa a fim de que se possa ter uma visão geral da situação ao longo dos últimos 30 anos, com maior ênfase no último governo, objetivando demonstrar, em termos globais, de onde provém a receita e quais são os principais itens de gasto.

Para tanto, o presente capítulo será subdividido em quatro seções: as fontes tradicionais de receita; a expansão do gasto; o processo de venda de ativos, o qual se constitui numa fonte de receita extraordinária, portanto, não tradicional, que, no período recente, atingiu valores muito significativos, necessitando ser considerada à parte sob pena de distorcer a análise; e a influência das políticas federais, questão que, de alguma forma, é captada na análise dos agregados de receita e despesa; entretanto, como no período recente, especialmente após a vigência do Plano Real, estas tiveram um impacto muito importante sobre a economia e as finanças do Estado, entende-se como adequado destacar algumas considerações a respeito. Por fim, cabe salientar que a dívida pública, que se constitui num importante agregado de despesa, por sua importância e especificidade será tratada à parte no Capítulo 3.

No decorrer do desenvolvimento deste capítulo e dos próximos, serão feitas inúmeras referências a valores dos mais diversos agregados (receita, despesa, dívida, etc.) relacionados às finanças do Estado do Rio Grande do Sul. Todas essas referências terão por base o Anexo, onde os valores que lá constam foram atualizados pela variação média anual do Índice Geral de Preços -

Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas para preços médios do exercício de 1998. Portanto, todos os valores citados referentes às finanças do Estado do Rio Grande do Sul, a menos que estejam claramente indicados no texto, são valores expressos a preços médios de 1998, logo são grandezas que podem ser comparadas entre si.

2.1 As fontes tradicionais de receita

A análise da evolução dos principais agregados de receita do Estado do Rio Grande do Sul será precedida de breves considerações sobre o Sistema Tributário Nacional, destacando-se o novo quadro implementado a partir da Constituição de 1988.

2.1.1 Considerações sobre o Sistema Tributário Nacional

As fontes de receita e as competências tributárias da União e de todos os demais entes federados estão definidas na Constituição Federal. Assim, a promulgação da Constituição de 1988 trouxe importantes novidades em relação às finanças estaduais, uma vez que ofereceu elementos para uma possível reestruturação do sistema tributário nacional. Representou para os estados um significativo aumento da sua competência e da sua autonomia tributária, o que revela também uma elevação no potencial de arrecadação própria, que veio consolidar o processo de descentralização iniciado já no final da década de 70, quando o Brasil começou a dar os primeiros passos rumo à redemocratização institucional.

O novo texto constitucional representa um progresso no sentido de corrigir algumas distorções do sistema consagrado na Constituição anterior, destacando-se uma melhor distribuição das competências tributárias, que antes reservava para a União impostos com grande potencial de arrecadação e relativa facilidade de administração – os antigos impostos únicos sobre combustíveis, energia elétrica, telecomunicações e minerais – , os quais, a partir da Nova Constituição, foram agregados ao antigo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e transformados em um único imposto de competência estadual, agora sobre mercadorias e serviços, o atual ICMS, que possui base de incidência bastante ampliada em relação ao antigo ICM.

Outra distorção do sistema anterior refere-se à absoluta centralização da capacidade de normatização que a União detinha, inclusive com o poder de conceder incentivos fiscais, anistias, isenções ou qualquer outro tipo de benefício nos impostos pertencentes a outras esferas da Federação, o que, além de se constituir numa importante limitação administrativa e da autonomia das entidades subnacionais, produzia efeitos deletérios sobre a base de arrecadação dos impostos, deixando estados e municípios à mercê da boa vontade do Poder Central. A partir da Constituição de 1988, a União não pode mais legislar diretamente sobre os tributos que não são de sua competência privativa. Essa regra prosperou apenas em tese, uma vez que, conforme será demonstrado na última seção deste capítulo, a União, servindo-se de mecanismos indiretos, continua tendo influência decisiva na definição da política tributária dos estados.

De qualquer forma, a Constituição de 1988 procurou corrigir algumas importantes distorções da estrutura tributária anterior. Além das já citadas, resgatou princípios importantes, como o da progressividade, e resgatou a idéia de federalismo fiscal ao descentralizar as competências tributárias, o que, ao menos em tese, resultaria numa maior autonomia administrativa e política dos estados e municípios em relação ao Poder Central.

Para facilitar o entendimento das modificações introduzidas pela Constituição de 1988, o Quadro 1 confronta essa nova ordem tributária com o sistema anterior. Em termos de número de impostos, constata-se que não ocorreram diferenças significativas, uma vez que, de um total de 16 impostos na estrutura anterior, a Constituição de 1988 contemplou originalmente 14.

Quadro 1 A distribuição das competências tributárias na Constituição Brasileira de 1988

SITUAÇÃO ANTERIOR A PROMULGAÇÃO	SITUAÇÃO POSTERIOR À PROMULGAÇÃO
<p>União</p> <p>Imposto sobre Importação</p> <p>Imposto sobre Exportação</p> <p>Imposto sobre Renda</p> <p>Imposto sobre Propriedade Territorial Rural</p> <p>Imposto sobre Produtos Industrializados</p> <p>Imposto sobre Operações Financeiras</p> <p>Imposto sobre Transportes Rodoviários</p> <p>Imposto de Serviços de Comunicações</p> <p>Imposto Único de Combustíveis e Lubrificantes</p> <p>Imposto Único sobre Energia Elétrica</p> <p>Imposto Único Minerais</p> <p>Taxas e contribuição de melhorias</p>	<p>União</p> <p>Imposto sobre Importação</p> <p>Imposto sobre Exportação</p> <p>Imposto sobre Renda</p> <p>Imposto sobre Propriedade Territorial Rural</p> <p>Imposto sobre Produtos Industrializados</p> <p>Imposto sobre Operações Financeiras</p> <p>Imposto sobre Grandes Fortunas</p> <p>Taxas e contribuição de melhorias</p>
<p>Estados</p> <p>Imposto sobre Circulação de Mercadorias</p> <p>Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis</p> <p>Imposto sobre Veículos Automotores</p> <p>Taxas e contribuição de melhorias</p>	<p>Estados</p> <p>Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços</p> <p>Imposto sobre Transmissão de Bens por Causa <i>mortis</i> e Doação</p> <p>Imposto sobre Veículos Automotores</p> <p>Taxas e contribuição de melhorias</p>
<p>Municípios</p> <p>Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana</p> <p>Imposto sobre Serviços</p> <p>Taxas e contribuição de melhorias</p>	<p>Municípios</p> <p>Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Intervivos</p> <p>Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana</p> <p>Imposto sobre Serviços</p> <p>Imposto sobre Venda a Varejo de Combustível</p> <p>Taxas de contribuição de melhorias</p>

FONTE: OLIVEIRA, 1995b, p.115.

A principal modificação trazida pela Constituição de 1988 em relação ao sistema tributário foi a fusão dos antigos impostos únicos com o imposto sobre circulação de mercadorias, dando origem ao novo imposto sobre a circulação de mercadorias e prestação de serviços. O novo ICMS, portanto, é o resultado da fusão de seis tributos: Imposto sobre Circulação de Mercadorias, Imposto Único sobre Minerais, Imposto Único sobre Energia Elétrica, Imposto Único sobre

Combustíveis e Lubrificantes, Imposto sobre Serviços de Comunicações e o Imposto Único sobre Transportes Rodoviários. O novo ICMS, que agregou ao antigo ICM impostos que antes eram de competência privativa da União, tornou-se o grande imposto de competência estadual, tanto em termos de potencial de arrecadação, como no que tange à constituição de um poderoso mecanismo de intervenção no processo produtivo, com influência na alocação de investimentos privados e de instrumento para a formulação de políticas estaduais de desenvolvimento. Conforme será demonstrado na última seção deste capítulo, a utilização sem critério do ICMS enquanto instrumento para gerar políticas de desenvolvimento acabou por anulá-lo em ambos os aspectos.

Também é preciso assinalar como novidades trazidas pela Constituição de 1988 a previsão do Imposto sobre Grandes Fortunas e a criação dos Impostos sobre Vendas a Varejo de Combustíveis e sobre Transmissão de Bens por Causa *Mortis* e Doação. A criação do IVVC, de competência municipal, representou importante conquista dos municípios, já que se constituía num significativo potencial de arrecadação com baixo custo de administração, uma vez que se tratava de imposto com relativamente poucos contribuintes e bem definidos, o que facilitava a sua administração. Esse imposto sofreu, desde o início, muitas resistências, por constituir-se, claramente, numa bitributação, tendo em vista que utilizava a mesma base de cálculo do ICMS. Entretanto, antes mesmo de transitar em julgado pelo Judiciário essa polêmica, foi extinto pela Emenda Constitucional nº 3/93, sob a justificativa, expressa no texto da emenda, de que era preciso reduzir o número de tributos. Sob o mesmo argumento e na mesma emenda constitucional, também foi eliminada a possibilidade de os estados cobrarem um adicional de até 5% do Imposto sobre Renda devido à União por pessoas físicas ou jurídicas incidente sobre lucros, ganhos e rendimentos do capital. Esse adicional foi cobrado pelo Estado do Rio Grande do Sul de 1989 a 1995 e não arrecadou valores expressivos. Entretanto, na atual conjuntura, onde foram privatizadas as principais empresas públicas e se registrou um importante aumento na lucratividade das principais empresas do Estado e das atividades relacionadas com o mercado financeiro, considera-se que esse adicional poderia constituir-se em importante instrumento de arrecadação para o Estado.

O fato de administrarem determinados tributos e permanecerem com o Produto da sua arrecadação não significa que estados e municípios possam dispor desses tributos da forma que lhes convier. Para isso, é preciso que disponham de competência tributária privativa, que “(...) *é a habilitação ou, se preferirmos, a faculdade potencial que a Constituição confere a*

determinadas pessoas [jurídicas de direito público], para que tributem” (CARRAZZA, 1997, p.24). É claro que quem pode instituir unilateralmente o tributo a partir dos poderes que a Constituição lhe confere pode, igualmente, aumentar ou diminuir a carga tributária através da gradação das alíquotas e/ou da base de cálculo, bem como pode suprimi-la tanto pela não-tributação pura e simples, como adotando mecanismos de isenções. Nesse aspecto reside a principal alteração trazida pela Constituição de 1988, que estabelece competência tributária privativa para estados e municípios nos tributos de sua competência. Assim, a União não pode mais tomar decisões normativas ou administrativas nos tributos que não sejam de sua competência também privativa. Antes, a União tinha poderes, por exemplo, para conceder anistias ou reduzir alíquotas do ICMS. Afora a eliminação do que se poderia chamar de “poder de intervenção direto da União”, que se constitui em aspecto extremamente significativo para garantir a autonomia política e administrativa de estados e municípios, conforme se observa na Tabela 2, não ocorreram outras alterações importantes na distribuição das competências tributárias. Claro que o novo ICMS, por englobar um conjunto de impostos antes de competência da União, acabou conferindo aos estados competência tributária privativa num imposto muito mais importante do que o antigo ICM, porém nunca é demais lembrar que essa competência é relativamente privativa, já que parte da normatização do ICMS cabe, agora como antes, ao Senado Federal e, na maioria dos casos de alterações na carga tributária, os estados dependem do aval do Conselho de Política Fazendária, do qual participam todos os secretários estaduais de fazenda e representantes do Governo Federal.

No que tange à partilha do produto da arrecadação dos impostos, a Constituição de 1988, conforme demonstra a Tabela 2, trouxe alterações importantes no sentido de ampliar a participação de estados e municípios. A União passou a contribuir com 47% do Imposto sobre Renda e 57% do Imposto sobre Produtos Industrializados para os Fundos de Participação dos Estados e Municípios, sendo que antes a contribuição era 33% de ambos. Já os municípios aumentaram a sua participação na partilha do novo ICMS, que teve a sua base ampliada em relação ao antigo ICM de 20% para 25%. Esses novos índices representaram, a princípio, um aumento nas receitas transferidas para as entidades subnacionais, entretanto, conforme já foi explicitado na segunda seção do capítulo anterior, a União não tardou a tomar medidas que vieram a anular essa conquista. Esse aspecto relacionado com o processo de recentralização tributária promovido pela União será novamente abordado na última seção deste capítulo.

2.1.2 Desempenho da receita no Estado do Rio Grande do Sul

A análise em perspectiva da evolução da receita do Estado do Rio Grande do Sul a partir de 1970 deixa claro que o antigo ICM, hoje ICMS, é o principal instrumento de financiamento do Estado, correspondendo, na média, a mais de 70% da sua receita própria líquida⁷. O desempenho do ICMS aponta períodos bem distintos. Do início ao fim da década de 70, apresentou uma variação positiva de 91%, representando uma média anual de crescimento superior a 6,7%, o que ainda é inferior à média anual de crescimento do PIB brasileiro, que foi de 8,8% no período. Já do início ao fim da década de 80, o crescimento foi de apenas 21%. Ressalte-se que esse desempenho somente foi alcançado na comparação entre a receita de ICM de 1980 (R\$ 3.336 milhões) com a receita do novo ICMS de 1989 (R\$ 4.046 milhões), ano em que já começou a vigorar o sistema tributário trazido pela Constituição de 1988, que representou uma expressiva ampliação da base de incidência do novo ICMS em relação ao antigo ICM. Prova disso é que, em 1988, a arrecadação do ICM, R\$ 3.119 milhões, foi inferior ao valor registrado em 1980. Com exceção do exercício de 1986, quando foram arrecadados R\$ 4.407 milhões, resultado do superaquecimento do mercado interno provocado pelo Plano Cruzado, o período compreendido pela década de 80 registrou queda na arrecadação do antigo ICM.

Na década de 90, por sua vez, a arrecadação de ICMS manteve-se estagnada durante todo o período, sendo, inclusive, o valor arrecadado em 1998 (R\$ 4.232 milhões) inferior ao valor registrado em 1990 (R\$ 4.394 milhões). O exercício de 1996, quando se registrou o melhor desempenho da década, arrecadando-se R\$ 4.502 milhões, foi o único em que foi superada a arrecadação do antigo ICM do ano de 1986. A estagnação do ICMS na década de 90 está muito mais associada à influência de políticas específicas implementadas pelo Governo Federal, conforme

7 O valor da RPL é obtido deduzindo-se da Receita Total do Estado as receitas provenientes de operações de crédito e as parcelas de tributos arrecadados pelo Estado, porém pertencentes aos municípios, denominadas Transferências Constitucionais aos Municípios. O valor da RPL no período 1970-98 está calculado no Anexo. A RPL é um conceito relevante na análise das finanças públicas, porque informa o valor que o Estado efetivamente dispõe para custear as suas despesas, uma vez que existem recursos que, apesar de computados no balanço como receita, não pertencem ao Estado.

será abordado na última seção deste capítulo, e à política tributária implementada pelo Governo do Rio Grande do Sul do que a outros fatores, como a recessão econômica, por exemplo. Apenas em função da Lei Kandir, a Secretaria Estadual da Fazenda⁸ estima perdas anuais em torno de R\$ 600 milhões para os exercícios de 1997 e 1998, sendo que o mecanismo de ressarcimento previsto na mesma lei repassou ao Estado R\$ 62 milhões (valor da época) em 1997 e R\$ 297 milhões em 1998, a título de compensação de perdas.

Conforme já se observou, o ICMS é a principal fonte de financiamento do Tesouro Estadual, respondendo por mais de 70% da Receita Própria Líquida, além de se constituir no único instrumento, de competência estadual, de intervenção efetiva no processo produtivo. A estagnação registrada na década de 90 deveu-se, em parte, ao reflexo, até meados de 1994, do processo inflacionário que deteriorava a arrecadação do tributo em função dos prazos de recolhimento. Porém, a partir da vigência do Plano Real, em julho de 1994, intensificou-se um processo de concessão de incentivos fiscais, reduções de alíquotas e base de cálculo, anistias e aumento dos prazos para parcelamento dos débitos, enfim a chamada guerra fiscal entre os estados da Federação, culminando, em setembro de 1996, na edição da Lei Complementar nº 87 (Lei Kandir), que desonerou de ICMS as exportações de produtos primários e semi-elaborados, além de permitir a compensação dos créditos originados na compra de bens para o ativo permanente e a venda de créditos entre empresas. Além disso, a política de sobrevalorização cambial determinou tanto a perda de competitividade internacional de importantes setores das economias gaúcha e nacional, como se abriu um grande espaço para os produtos importados em detrimento da produção nacional, resultando em desequilíbrio na balança comercial. Como esse processo de erosão da base de incidência do ICMS atingiu todos os estados brasileiros, não está aqui a explicação para a perda de participação do Estado do Rio Grande do Sul no valor total do ICMS arrecadado no País registrado a partir de 1995.

Os dados da Tabela 3 demonstram que, apesar de a participação relativa do Rio Grande do Sul no PIB nacional ter-se mantido relativamente constante a partir de 1995, a sua participação no

⁸ Ver BORDIN, (1997, p.8).

total arrecadado do ICMS nacional inicia uma trajetória decrescente. Percebe-se, então, que, no Estado do Rio Grande do Sul, aconteceram fatos não registrados nos demais estados, os quais resultaram no desempenho do ICMS inferior à média nacional; ou seja, o Rio Grande do Sul, a partir de 1995, passou a se diferenciar dos demais estados brasileiros, e o resultado dessa diferenciação é que o dinamismo do seu ICMS foi inferior ao do conjunto dos demais estados. A relação PIB/ICMS apenas demonstra que, ao longo da década de 90, a estrutura de arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul não respondeu com o mesmo dinamismo que nos demais estados ao aumento na participação relativa do PIB. Portanto, identificar os fatores que diferenciaram o Rio Grande do Sul dos demais estados brasileiros no período recente é ponto fundamental para explicar a queda de arrecadação do ICMS gaúcho.

Tabela 3 Participação percentual do RS no PIB e no ICMS nacional – 1990-98

ANOS	<u>PIB-RS</u> PIB-BR	<u>ICMS-RS</u> ICMS-BR	ICMS/PIB
1990	8,1	7,8	0,96
1991	7,6	7,7	1,01
1992	8,3	7,9	0,95
1993	8,4	8,3	0,99
1994	9,6	8,3	0,86
1995	8,7	7,5	0,86
1996	8,2	7,2	0,88
1997	8,3	6,7	0,81
1998	7,7	6,9	0,90

FONTE: Rio Grande do Sul. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Plano Plurianual – 2000-2003 (1999), p.15.

2.1.3 Aspectos da política tributária que determinaram a queda na arrecadação do ICMS

As publicações disponíveis apresentam, em síntese, quatro aspectos distintos para explicar a perda de participação do ICMS do Rio Grande do Sul no ICMS nacional, no período 1995-98: (a) a política econômica de estabilização implementada pelo Governo Federal, que, ao restringir o

crédito e sobrevalorizar o câmbio, retirou a competitividade internacional de diversos ramos industriais e reduziu o preço dos produtos agrícolas, prejudicando o setor exportador que, no Rio Grande do Sul, é mais expressivo do que a média nacional; (b) alterações na política e na administração tributária; (c) a não-incidência de ICMS sobre as exportações determinadas pela Lei Kandir prejudica mais o Rio Grande do Sul do que os demais estados, em função da importância dos produtos agrícolas na pauta de exportação gaúcha e; (d) alterações na política tributária estadual no que tange à concessão de benefícios fiscais implementada pelo Estado do Rio Grande do Sul.

Política econômica de estabilização. Ao avaliar a execução orçamentária do Estado do Rio Grande do Sul referente ao exercício de 1995, LACHER & SERRES (1996) creditam o fraco desempenho do ICMS gaúcho, aliado a outros possíveis fatores: “(...) à *política monetária de restrição ao crédito e à política cambial de valorização da moeda nacional, aliada à queda de preço dos produtos agrícolas, promovida pela liberalização das importações*” (LACHER & SERRES, 1996, p. 24). Essas medidas de política econômica implementadas pelo Governo Federal teriam prejudicado mais o Rio Grande do Sul do que os demais estados em função da maior importância das exportações e do setor agrícola para a economia regional.

Observa-se que a sobrevalorização cambial trouxe prejuízos à economia gaúcha e, por consequência, às finanças do Estado, entretanto esse prejuízo manteve-se semelhante ao registrado em todo o País, uma vez que a participação das exportações do Rio Grande do Sul no total das exportações brasileiras se manteve praticamente inalterada no período, conforme demonstra a Tabela 4, logo, não se constituindo em fator que diferencia o Rio Grande do Sul dos demais estados brasileiros.

Tabela 4 **Exportações do Brasil e do RS – 1992-98**

ANO	BRASIL (US\$ milhões)	RS (US\$ milhões)	RS EM RELAÇÃO AO BRASIL (%)
1992	35.793	4.339	12,12
1993	38.555	5.178	13,43
1994	43.545	5.027	11,54
1995	46.506	5.182	11,14
1996	47.747	5.664	11,86
1997	52.990	6.271	11,83
1998	51.120	5.628	11,01

FONTE: Estado do Rio Grande do Sul- Plano Plurianual – 2000-2003 (1999), p.35-7.

Por outro lado, a expressiva queda dos preços dos principais produtos agrícolas, segundo a Tabela 5, efetivamente se constitui num elemento que prejudica mais o Estado do Rio Grande do Sul do que os demais estados brasileiros, em função tanto do maior peso da agropecuária na formação do PIB gaúcho quanto da maior participação dos produtos primários em nossa pauta de exportações. No período 1990-98, o peso médio do setor agropecuário no PIB do Rio Grande do Sul foi de 12% contra apenas 7,3% no PIB nacional, bem como no período 1990-97 representou 32,6% do valor da pauta de exportações do Rio Grande do Sul contra 25,8% do total das exportações brasileiras⁹. Em se tomando o ano de 1994 como parâmetro, os preços médios dos grãos no Rio Grande do Sul, que já vinham, à exceção do feijão, numa trajetória de queda, permaneceram, a partir de 1995, num patamar bem abaixo do registrado em 1994. Apenas em 1998 o preço do arroz em casca e do feijão retornaram ao patamar de preço praticado em 1994, conforme mostra a Tabela 5.

⁹ Ver RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Plano Plurianual 2000-2003 (1999). Tabela 6 da mensagem do Plano Plurianual, 1999, p. 36.

Tabela 5 Preços médios de grãos no RS – 1985-98**(R\$ 1,00)**

ANOS	ARROZ EM CASCA	FEIJÃO	MILHO	SOJA	TRIGO
1985	33,13	82,51	23,00	36,92	48,71
1986	32,79	85,01	24,46	32,5	48,82
1987	19,73	56,20	14,89	28,87	29,5
1988	20,73	72,26	18,06	38,03	26,06
1989	18,47	84,66	15,88	26,46	18,68
1990	18,52	54,91	12,40	16,23	13,19
1991	27,46	47,41	14,40	20,45	13,41
1992	18,59	42,03	11,57	21,22	15,55
1993	16,41	41,22	12,06	20,78	14,24
1994	16,80	53,40	10,47	18,17	11,95
1995	9,70	30,90	6,11	9,81	7,75
1996	11,43	27,06	8,40	14,41	11,57
1997	12,17	35,91	6,81	15,93	8,54
1998	16,86	56,82	8,37	13,5	8,92

FONTE: EMATER- RS.

NOTA: Preços médios anuais corrigidos pela variação mensal do IGP-DI a preços de 1°.7.99

Alterações na política e na administração tributária. O exercício de 1995 deve ser analisado com cautela. Apesar de a participação do Rio Grande do Sul ter decaído 10% no total da arrecadação do ICMS nacional, passando de 8,3% em 1994 para 7,5% em 1995, a arrecadação do ICMS no Estado cresceu mais que o PIB. Em 1995, o PIB do Rio Grande do Sul decresceu 0,6%; já o ICMS aumentou 5,3%¹⁰. Esse desempenho chegou a ser creditado às importantes alterações que teriam ocorrido:

“(…) na política e na administração tributária. Justamente no primeiro ano do Governo Britto, foi implementada uma ampla campanha contra a sonegação e também foram negociadas parcerias com os municípios;

¹⁰ O exercício de 1994 é atípico, porque, no primeiro semestre, a inflação média foi superior a 40% ao mês; já no segundo semestre, devido à implementação do Plano Real, a inflação foi baixa, logo, quando se atualizam os valores pelos preços médios anuais, na forma do Anexo, registra-se uma grande distorção. O crescimento de 5,3% no valor arrecadado em 1995 em relação a 1994 é obtido procedendo-se à atualização mensal dos valores arrecadados.

além disso, foi modernizada a estrutura da Secretaria da Fazenda” (MENEQUETTI NETO, 1997, p.76-7).

Na realidade, conforme apontam LACHER & SERRES (1996), quando se faz a comparação da arrecadação semestral entre os exercícios de 1994 e 1995, constata-se, no primeiro semestre, um crescimento de 14,54%; já no segundo semestre, verifica-se uma queda de 2,5%. Assim, a taxa de crescimento de 5,3% é o resultado da comparação da arrecadação do primeiro semestre de 1995, que registrou inflação baixa, contra o primeiro semestre de 1994, que apresentou taxas de inflação muito elevadas, sendo, portanto, muito mais o resultado da eliminação da defasagem que o tributo sofria em função dos prazos em que se efetua o recolhimento aos cofres públicos do que de qualquer alteração na política ou na administração tributária¹¹. A própria queda da participação do Estado no total da arrecadação nacional, mesmo com a recuperação do PIB a partir de 1997, parece corroborar essa tese.

Isenção do ICMS das exportações. A edição da Lei Complementar nº 87/96, conhecida como Lei Kandir, ao isentar do recolhimento de ICMS os produtos primários destinados à exportação, de fato prejudica mais o Estado do Rio Grande do Sul do que os demais estados brasileiros, conforme já demonstrado, em função da maior importância da agropecuária na formação do PIB e na composição da pauta de exportações do Estado. LACHER & SERRES (1998), avaliando o resultado da execução orçamentária do exercício de 1997, constatam que o ICMS gaúcho registrou queda de 7%. Esse desempenho negativo seguiu a mesma trajetória do ICMS nacional, que registrou queda de 0,85%, a qual se deve, em boa parte, aos efeitos da Lei Kandir, que reduziu a base de incidência do tributo.

“Porém a queda de arrecadação no Estado ficou acima da média da perda global do país, uma vez que os estados exportadores, como o Rio Grande do Sul, sofreram maiores perdas em função da desoneração das exportações. Além do mais, a perda no Estado foi acentuada pela importância dos produtos primários na pauta de exportações gaúchas” (LACHER & SERRES, 1998, p. 43).

¹¹ No mesmo texto, MENEQUETTI NETO (1997) aventa, de passagem, que o crescimento do ICMS em 1995 também seria em função da diminuição das taxas de inflação, explicando o que denomina de **Efeito Tanzi**, entretanto, além de não desenvolver esse argumento, o coloca em absoluto segundo plano, preferindo creditar o aumento do ICMS às “alterações na política e na administração tributária”, que também não são demonstradas.

Os mesmos autores citam estudos da Divisão de Estudos Econômicos do Departamento da Receita Pública, órgão da Secretaria da Fazenda, que estimou as perdas do Estado com a edição da Lei Kandir na ordem de R\$ 561 milhões em 1997, sendo, desse total, R\$ 236 milhões relativos às perdas com a isenção das exportações de produtos primários¹². Ressalte-se, ainda, que a Lei Kandir começou a produzir efeitos concretos a partir do exercício de 1997, quando o Estado já havia perdido 13% da sua participação da arrecadação do ICMS nacional (caindo de 8,3% em 1994 para 7,2% em 1996), e, sob os efeitos dessa lei, perdeu mais 5,5% da sua participação, passando para 6,8% na média dos exercícios de 1997-98. Essa queda registrada a partir de 1997, sem dúvida, pode ser creditada, em parte, aos efeitos da Lei Kandir, especialmente em função da importante recuperação do PIB.

Alterações na política tributária do Estado. As alterações introduzidas na política tributária foram as grandes responsáveis pela queda da arrecadação de ICMS e o fator determinante para a perda de participação na arrecadação nacional. A partir de meados de 1994, ocorreu uma série de alterações na legislação do ICMS, objetivando oferecer benefícios fiscais para setores específicos, que implicaram redução expressiva das alíquotas efetivas¹³ do imposto pago – via redução das alíquotas nominais e/ou redução da base de cálculo, direito a crédito presumido, isenções, anistias de débitos e alongamento dos prazos de parcelamento.

A Constituição Federal define que o ICMS poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e serviços (art.155, Inciso III), logo, é compreensível que se estabeleçam diversos níveis de alíquotas nominais, correspondendo a diferentes cargas tributárias efetivas. Entretanto essa diferenciação deve observar o regramento constitucional: a essencialidade das mercadorias e serviços. Setores beneficiados com expressivas reduções de alíquotas efetivas, como, por exemplo, automóveis, aguardente, refrigerantes e cervejas, motocicletas e *motor-home* importados, TV a cabo, ferros e aços não planos, serviços de transporte ferroviário de carga, de transporte aéreo, dentre outros, colocam em dúvida a observância do mandamento constitucional. De outra sorte,

¹² As desonerações das mercadorias exportadas propiciadas pela Lei Kandir também são citadas, apenas de passagem, como causa para a fraca performance do ICMS por MENEGHETTI NETO (1999).

¹³ Alíquota efetiva é a relação entre o imposto pago e a sua base de cálculo total.

foram aumentadas em 1% as alíquotas de produtos e serviços essenciais, como energia elétrica, telecomunicações, combustíveis, além da alíquota geral.

O fraco desempenho do ICMS gaúcho registrado no período 1995-98 deveu-se, conforme demonstram LACHER & SERRES (1998), ao desempenho da indústria de transformação, que é responsável por mais de 50% do ICMS arrecadado pelo Estado.

“Além dos efeitos gerais, a queda na arrecadação na indústria pode ser explicada, em parte, pela ampliação dos incentivos fiscais concedidos e pelo FUNDOPEM, que, além de se tornar um incentivo fiscal ao invés de benefício orçamentário, viu o número de empresas beneficiadas ampliado” (LACHER & SERRES, 1998, p. 44).

O Fundo Operação Empresa foi instituído pela Lei nº 6.427/72 e objetivava prestar apoio financeiro às empresas industriais mediante o financiamento de parte dos encargos decorrentes de empréstimos concedidos pelo BRDE (art. 2º). A execução do programa ficou a cargo do BRDE, que prestaria contas à Secretaria de Indústria e Comércio e à Secretaria da Fazenda (art. 4º). Em suma, a Lei nº 6.427/72 autorizava o Estado a conceder empréstimo para pagar parte dos empréstimos obtidos por empresas industriais junto ao BRDE, conforme critérios estabelecidos pelo Conselho Diretor do Fundopem.

Ainda em 1975, a Lei nº 6.427/72 foi alterada pela Lei nº 6.911, que dispõe sobre a necessidade de o Poder Executivo enviar trimestralmente à Assembléia Legislativa “(...) *relatório circunstanciado sobre a execução do programa de financiamentos, especificando as operações deferidas ou indeferidas*” (Lei nº 6.911/72, art. 1º). Com essa disposição, o Conselho Diretor do Fundopem obrigava-se também a prestar contas dos seus atos ao Poder Legislativo, tornando as operações mais transparentes.

Com a edição da Lei nº 8.575¹⁴, de 27 de abril de 1988, o Fundopem foi substancialmente alterado. Com essa lei, o Fundopem deixou de ser um empréstimo do Estado para as empresas pagarem parte dos empréstimos obtidos junto ao BRDE¹⁵, sendo transformado em incentivo

¹⁴ Essa lei, na prática, revogou a legislação anterior que disciplinava o Fundopem, uma vez que deu nova redação a Lei nº 6.427/72.

¹⁵ Conforme dispunha o art. 2º da Lei nº 6.427/72, e que, por ser empréstimo, precisava ser devolvido ao erário.

financeiro. Portanto, o objetivo passou a ser: “(...) *apoiar mediante incentivo financeiro, a implantação e a execução de projetos industriais de empresas de pequeno, médio e grande porte (...)*” (Lei nº 8.575/88, art. 2º). Os recursos destinam-se agora, além de a financiar, a **reduzir** encargos e/ou amortizações decorrentes de empréstimos concedidos por fundos administrados pelo BRDE, pelo Badesul e pelo Banrisul, bem como a subscrever ações das empresas executoras dos projetos. O montante do incentivo financeiro a ser concedido passa a ter como parâmetro o incremento real do ICM recolhido pelas empresas beneficiadas, cujo limite é fixado em até 50% do incremento real do ICM recolhido por cada empresa beneficiada, pelo período máximo de cinco anos ou até atingir 50% do valor do custo do novo investimento fixo total previsto no projeto, excetuando o terreno. Os recursos que o Estado irá despender em cada exercício deverão constar da respectiva proposta orçamentária. Em síntese, o Estado repassa recursos para as empresas beneficiadas pagarem encargos ou amortizações de empréstimos obtidos junto às agências oficiais de fomento ou adquire ações dessas empresas.

A partir de 1991, passou a ser editado um conjunto de novas leis que flexibilizam o Fundopem para atender a situações específicas, aumentando os limites para o montante do incentivo financeiro a ser concedido, permitindo às empresas beneficiadas compensarem o incentivo financeiro com o ICMS devido e transformando o Fundopem em instrumento da guerra fiscal:

- Lei nº 9.274/91, permite que o Fundopem amortize encargos e/ou o principal, decorrentes de operações não financiadas pela agências oficiais de fomento (BRDE, Badesul e Banrisul);
- Lei nº 10.043/93, dispõe que, para o cálculo do incremento real do ICMS recolhido ao erário, em cada empresa sejam adicionados ao imposto recolhido os créditos fiscais regularmente recebidos de terceiros em pagamento de vendas realizadas. Dessa forma, não tem mais sentido falar em “incremento real do ICMS recolhido”, uma vez que esses créditos são abatidos no momento do recolhimento do ICMS. Essa lei transforma o conceito de “incremento real” de financeiro e concreto num conceito abstrato e virtual, que resulta na ampliação substancial do limite do montante a ser incentivado;

- Lei nº 10.210/94, permite abater os custos de investimentos fixos realizados não apenas com recursos de terceiros, mas também com recursos próprios. Além disso, amplia os limites para a concessão do incentivo financeiro¹⁶, que passam a basear-se em até 60% (antes era 50%) do incremento real do ICMS recolhido individualmente pelas empresas beneficiárias, pelo período máximo de oito anos (antes eram cinco anos) ou até atingir 50% do valor do custo do novo investimento, excetuado o terreno;
- Lei nº 10.545/95, amplia ainda mais o limite para a concessão do incentivo financeiro, que passa a ser de até 75% do incremento real, bem como determina ao Banrisul, simultaneamente ao recolhimento do ICMS, destinar ao Fundo o montante do incentivo correspondente de acordo com os valores previamente informados pela Secretaria da Fazenda. A edição dessa lei correspondeu a um período onde o Estado pagava os seus fornecedores com grande atraso, resultando no mesmo atraso o repasse dos valores do Fundopem, uma vez que os pagamentos de fornecedores feitos pelo Estado devem observar rigorosa ordem de liquidação das faturas. Com essa separação de recursos determinada ao Banrisul, as empresas beneficiadas não mais precisam se sujeitar aos constantes atrasos de pagamentos como qualquer outro fornecedor;
- Lei nº 10.774, de 29 de abril de 1996, permite que as empresas beneficiadas possam utilizar o incentivo financeiro para compensar com o ICMS devido, inclusive o decorrente de substituição tributária, ou seja, agora a empresa não precisa mais fazer o pagamento integral do tributo e receber o incentivo posteriormente, basta lançar o valor do incentivo financeiro como crédito no livro de apuração do ICMS (crédito presumido) e recolher a diferença; esse procedimento é permitido, inclusive, para o ICMS decorrente de substituição tributária¹⁷, o que permite à empresa, nesse caso de substituição tributária, se beneficiar de um ICMS que não foi por ela gerado. Além disso, permite, pelo prazo de 360 dias¹⁸ a contar da publicação dessa lei, ao Conselho Diretor, por unanimidade, visando equiparar o tratamento dispensado por outras

¹⁶ Os quais já haviam sido anteriormente ampliados pela Lei nº 10.043/93, que alterou o conceito de “incremento real”.

¹⁷ A substituição tributária é um expediente utilizado pela administração tributária a fim de facilitar o controle do recolhimento do tributo, resultando no fato de que a empresa com essa responsabilidade recolhe ao erário, inclusive, tributo não gerado por ela como é o caso do setor de bebidas, por exemplo, onde a fábrica recolhe o ICMS em nome dos estabelecimentos revendedores.

unidades da Federação, alterar o valor da base mensal do benefício, limitado a 75% do ICMS recolhido (se pode alterar a base mensal o limite de 75% passa a ser virtual), inclusive o decorrente de responsabilidade tributária, bem como ampliar o limite do incentivo até o valor total do investimento realizado, exceto o terreno. O Fundopem passa a ser oficialmente um instrumento para a guerra fiscal;

- Lei nº 10.892, de 26 de dezembro de 1996, permite às empresas beneficiadas pelo Fundopem requererem, simultaneamente, enquadramento em quaisquer outros incentivos fiscais e/ou financeiros instituídos pelo Estado do Rio Grande do Sul. Essa lei teve como endereço certo as montadoras e seus fornecedores que estavam se instalando no Estado à época e que, além do Fundopem, dispõem de diversos outros benefícios.

Seguindo essa mesma lógica de facilitar o acesso dos beneficiários e aumentar os benefícios para as empresas, foi editada a Lei nº 11.028, de 10 de novembro de 1997, que revogou todas as leis anteriores, definindo uma nova sistemática para o Fundopem, cujas principais características são as seguintes:

- o Fundopem volta a ter a modalidade de financiamento ou subsídio, limitado a 9% do faturamento bruto incremental da empresa beneficiária, que será contratado nos seguintes termos, em se tratando de financiamento: correção monetária de **até** 90% da inflação do período; juros de **até** 6% ao ano; prazo de fruição de até oito anos; com carência de até cinco anos e prazo de amortização de até oito anos, podendo ser prorrogado por igual período;
- o limite global passa a ser o total do investimento realizado, em parcelas mensais limitadas ao total do ICMS incremental gerado;
- as parcelas de financiamento ou de subsídio serão liberadas às empresas beneficiárias na forma de crédito em conta corrente bancária ou apropriação de crédito fiscal presumido;

¹⁸ Esse prazo foi posteriormente aumentado em mais 360 dias pela Lei nº 10.966, de 26 de junho de 1997.

- o Poder Executivo fica autorizado a abrir, a qualquer tempo, no orçamento estadual dotação orçamentária para suportar os gastos necessários ao cumprimento dessa lei¹⁹;
- não é permitida a utilização do Fundopem quando se tratar de empreendimentos resultantes da transferência de plantas industriais do interior do Estado para a Região Metropolitana de Porto Alegre.

Esta última restrição deve estar associada à reação que começou a ocorrer em diversas regiões do interior do Estado contra esse processo de concentração industrial no eixo Porto Alegre — Caxias do Sul financiado com recursos públicos, aliado a episódios específicos, como a instalação da nova fábrica da Cervejaria Brahma no Município de Viamão, que resultou no fechamento de três unidades da mesma empresa no Estado, localizadas em Passo Fundo, Montenegro e Porto Alegre. Mesmo essa nova formatação, apesar de parecer muito flexível, não foi capaz de responder à dinamicidade da realidade do Rio Grande do Sul e, em menos de um ano, sofreu cinco novas alterações:

- permitiu a concessão do incentivo mesmo em casos em que não haja novo investimento, mas que a empresa se comprometa a manter um certo número de empregos, independentemente de esse número ser maior ou menor que o anterior; nesse caso, também não haverá ICMS incremental. Essa nova regra beneficia as empresas que já tinham benefícios do Fundopem na modalidade denominada programa Nosso Emprego²⁰ (Lei nº 11.084, de janeiro de 1998);
- permitiu financiar a capitalização de empresas emergentes na área de alta tecnologia por investidores deste estado; nesse caso, a empresa não precisa nem fazer investimento e nem gerar empregos, bem como também não estará sujeita ao limite de fruição de oito anos, ou seja, o incentivo pode durar indefinidamente (Lei nº 11.153, de maio de 1998);

¹⁹ Essa determinação suplanta, inclusive, a lei orçamentária, que possui um rito próprio para cada alteração, uma vez que o Executivo pode fazer como quiser e a qualquer tempo.

²⁰ O Programa Especial de Incentivo à Geração de Empregos (Nosso Emprego) foi originalmente instituído com o Decreto Executivo nº 37.373, de 23 de abril de 1997, entretanto era idêntico ao Fundopem, não possuindo nenhuma diferenciação. Com a edição da Lei nº 11.084/98, passou a ter uma diferenciação importante, uma vez que libera as empresas enquadradas da realização de qualquer novo investimento que gere incremento do ICMS ou aumento do número de empregos, bastando manter um número determinado de vagas, não importando, inclusive, se for menor que o número de vagas anterior.

- quando da liquidação dos financiamentos, o Conselho Diretor do Fundopem pode fixar um abatimento a ser aplicado sobre o valor de cada parcela, inclusive sobre os encargos nos respectivos vencimentos, com critérios a serem fixados pelo próprio Conselho, podendo ser específicos para cada situação (Lei nº 11.182, de junho de 1998)²¹;
- exigiu, para a concessão de incentivos a novos projetos, a adesão da empresa ao Programa Estadual de Solidariedade²² com uma contribuição não inferior a 1% do valor do benefício, o que não chega a se constituir em uma restrição efetiva (Lei nº 11.196, de julho de 1998);
- assegurou a todas as empresas que já tenham sido beneficiadas o direito de perceber o incentivo na forma de crédito presumido (Lei nº 11.278, de dezembro de 1998).

Quando da discussão de políticas de incentivos fiscais como o Fundopem, o principal argumento utilizado por aqueles que o defendem é de que esse tipo de incentivo compromete apenas as receitas futuras, logo, trata-se de um bom negócio, porque o Estado abre mão, no presente, apenas daquela receita que ainda não existe e, em troca, no futuro, terá um incremento na sua arrecadação. A simples leitura das regras do Fundopem expostas acima permitem desconfiar de que o Estado estaria comprometendo apenas receitas futuras em troca de algum benefício futuro, entretanto a realidade é outra, conforme se depreende de alguns estudos²³. A Tabela 6 apresenta os valores do ICMS recolhido ao erário por 17 grandes empresas, agregadas em setores industriais distintos e que foram beneficiadas por incentivos do Fundopem. Constatam-se, em todos os casos, reduções expressivas tanto nos valores recolhidos como na participação relativa no total do ICMS arrecadado.

²¹ Essas três alterações transformam o Fundopem num instrumento clientelista que possibilita às empresas beneficiadas o não-pagamento puro e simples do ICMS devido, uma vez que determinada empresa não precisa fazer absolutamente nada em termos de investimento, geração de empregos ou de incremento no recolhimento do ICMS e, se contemplada, estará, por tempo indeterminado, na prática desobrigada do recolhimento do Imposto.

²² Consiste na doação de recursos, por parte da empresa beneficiada, para entidades filantrópicas de sua preferência.

²³ Ver revista Finanças em Linha, editada pelo Sindaf- ago./set./99.

Tabela 6 ICMS recolhido, por setor, no RS – 1996-99

SETORES E NÚMERO DE EMPRESAS	1996		1997		1998		1999 (1)	
	Recolhido		Recolhido		Recolhido		Recolhido	
	(em R\$ mil)	%	(em R\$ mil)	%	(em R\$ mil)	%	(em R\$ mil)	%
Fumo - 4	151.554	3,37	76.774	1,85	59.323	1,40	25.653	1,18
Metalurgia - 5	44.102	0,98	29.274	0,70	26.175	0,62	13.257	0,61
Química - 6	65.961	1,47	62.953	1,51	66.141	1,56	20.000	0,92
Papel - 2	11.758	0,26	6.957	0,17	6.104	0,14	2.449	0,11
Total RS	4.492.073	-	4.160.543	-	4.232.063	-	2.171.111	-

FONTE: Sindaf- 1999, p.8.

NOTA: Valores correntes.

(1) Corresponde apenas ao primeiro semestre.

O exemplo que mais chama atenção registra-se no setor fumageiro, onde os quatro maiores contribuintes recolheram, em 1996, R\$ 151,5 milhões em ICMS, representando 3,37% da arrecadação total de ICMS naquele exercício; em 1998, essa participação reduziu-se para 1,4% e, no primeiro semestre de 1999, para 1,18% do ICMS total. De outra forma e nesse mesmo período, a indústria fumageira, representada por apenas cinco projetos referentes a quatro empresas²⁴, recebeu incentivos do Fundopem no valor de US\$ 1,2 bilhão, que correspondeu a 21,01% do valor total dos incentivos concedidos nos últimos 10 anos, conforme demonstra a Tabela 7.

²⁴ Conforme relatório emitido pela Sedai.

Tabela 7 Benefícios concedidos pelo Fundopem, por setor, no RS – 1988-98

SETORES	NÚMERO DE PROJETOS BENEFICIADOS	VALOR DO BENEFÍCIO (US\$ mil)	BENEFÍCIO MÉDIO POR PROJETO (US\$ mil)	PARTICIPAÇÃO DO SETOR NO TOTAL (%)
Metal- mecânico	120	275.911	2.299	5,18
Química, petroquímica e plásticos	246	1.351.386	5.493	25,39
Material elétrico, eletrônico e de comunicação	23	25.277	1.099	0,47
Produtos alimentares	111	321.816	2.899	6,05
Olarias e cerâmicas	15	173.107	1.540	3,25
Material de transporte	28	124.045	4.430	2,33
Celulose, papel e papelão	8	65.968	8.246	1,24
Bebidas	31	302.777	9.767	5,69
Têxtil, vestuário e calçados	37	38.861	1.050	0,73
Editorial e gráfica	13	5.084	391	0,10
Fumo	5	1.118.624	223.725	21,01
Madeira, móveis e artefatos	65	92.853	1.429	1,74
Vidro	6	2.279	380	0,04
Material de construção	12	21.772	1.814	0,41
Energia elétrica	9	34.345	3.816	0,65
Curtume	1	1.441	1.441	0,03
Produtos farmacêuticos e médicos hospitalares	2	926	463	0,02
Produtos óticos	1	118	118	0,00
Higiene e limpeza	1	4.108	4.108	0,08
Borrachas	3	25.392	8.464	0,48
Nosso Emprego	71	785.175	11.059	14,75
Componentes automotivos	29	551.746	19.026	10,37
TOTAL	(1) 837	5.323.011	6.360	100,00

FONTE: Secretaria do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais.

(1) Corresponde ao número de projetos contemplados. Há casos de mais de um projeto para a mesma empresa.

A concentração dos benefícios do Fundopem para grandes projetos é outro aspecto que chama atenção, conforme Tabela 8. Apenas os 10 maiores projetos concentram 55,53% do total de incentivos concedidos pelo Fundopem, no período 1988-98, o que equivale a mais de US\$ 2,9 bilhões. O setor fumageiro, que está entre os que mais receberam benefícios fiscais, foi o setor onde se registrou a maior redução no recolhimento de ICMS, apesar de ter concentrado 21,01% do total dos benefícios do Fundopem em apenas cinco projetos, conforme mostram as Tabelas 6 e 7.

Tabela 8 Concentração dos Benefícios do Fundopem, por projeto, no RS – 1988-98

ORDEM DE CLASSIFICAÇÃO DOS PROJETOS(1)	VALOR DO BENEFÍCIO CONCEDIDO (US\$ MIL)	VALOR MÉDIO POR PROJETO (US\$ MIL)	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL (%)
1° ao 10°	2.955.877	295.588	55,53
11° ao 20°	468.964	46.896	8,81
21° ao 30°	211.598	21.160	3,98
31° ao 837°	1.686.572	2.090	31,68

Fonte: Secretaria do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais .

(1) Ordem decrescente do valor dos benefícios concedidos por projeto.

Nos últimos anos, verificou-se um grande incremento no valor dos benefícios concedidos pelo Fundopem. Apenas nos exercícios de 1997 e 1998, o valor dos benefícios concedidos alcançou US\$ 4.477 milhões, que correspondem a 84,13% do total dos benefícios concedidos nos últimos 10 anos. O número de projetos beneficiados também aumentou (nos exercícios de 1997 e 1998, foram beneficiados 476 novos projetos, que correspondem a 57% do total de projetos beneficiados no período 1988 a 1998), e o valor médio concedido por projeto nos últimos dois anos foi cinco vezes maior do que a média de 1994 (passando de US\$ 1.876 mil para US\$ 9.488 mil), o que demonstra uma grande concentração na distribuição dos benefícios do Fundopem em relação tanto ao período como ao valor dos projetos. Em suma, o Fundopem ampliou-se nos

últimos dois anos de mandato do Governador Antonio Britto para atender, principalmente, a grandes projetos industriais, conforme especifica a Tabela 9.

Tabela 9 **Distribuição dos benefícios do Fundopem, por ano, no RS – 1988-98**

ANOS	NÚMERO DE PROJETOS BENEFICIADOS	VALOR DO BENEFÍCIO CONCEDIDO (US\$ mil)	VALOR MÉDIO POR PROJETO (US\$ mil)	VALOR DO ANO EM RELAÇÃO AO TOTAL (%)
1988	4	3.762	941	0,07
1989	20	29.206	1.460	0,55
1990	12	12.330	1.028	0,23
1991	17	39.483	2.323	0,74
1992	12	25.755	2.146	0,48
1993	25	12.770	511	0,24
1994	98	183.808	1.876	3,45
1995	70	74.884	1.070	1,41
1996	103	463.197	4.497	8,70
1997	187	1.844.767	9.865	34,66
1998	289	2.633.049	9.111	49,47
TOTAL	837	5.323.011	6.360	100,00

FONTE: Secretaria do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (Sedai-RS).

Assim como ocorreu uma grande concentração do número de projetos beneficiados nos exercícios de 1997 e 1998, a despesa do Estado com o Fundopem também teve um grande incremento a partir de 1997, conforme mostra a Tabela 10. As despesas do Estado, que nos exercícios de 1994-95 ficou em torno de R\$ 2,4 milhões/mês, foram para R\$ 14,7 milhões/ mês em 1998 e para R\$ 20,6 milhões/mês no primeiro semestre de 1999. O grande incremento no custo do benefício a partir de 1996 está relacionado, conforme já referido, à edição da Lei nº 10.774/96, que instituiu a sistemática do crédito presumido, ou seja, a empresa recolhe ao Tesouro o ICMS devido já descontado o valor do benefício.

Tabela 10 **Valores pagos referentes ao Fundopem no RS – 1989-99****(R\$ mil)**

ANOS	VALOR	MÉDIA MENSAL
1989	3.056	255
1990	3.837	320
1991	4.433	369
1992	11.082	924
1993	19.358	1.613
1994	29.823	2.485
1995	28.391	2.366
1996	40.330	3.361
1997	117.867	9.822
1998	176.749	14.729
1999(1)	123.760	20.627

FONTE: Secretaria da Fazenda/ DRP/ DEE

NOTA: Valores atualizados mês a mês pela variação do IGP-DI/FGV a preços de jan/99. Os valores de 1999 não estão atualizados.

(1) Corresponde apenas ao primeiro semestre.

Os dados relativos ao Fundopem demonstram que ele se constituiu num dos principais instrumentos da política tributária estadual no período 1995-98. Supõe-se, conforme o demonstrado, que não é verdadeira a premissa de que o Fundopem só compromete as receitas futuras do Estado. Ao contrário, ocorre um comprometimento expressivo do ICMS corrente, inclusive sem que a empresa promova qualquer tipo de ampliação, logo, entende-se que os dados expostos são suficientes para afirmar que o conjunto dos incentivos fiscais concedidos pelo Estado, especialmente aqueles na órbita do Fundopem, a prática de anistias e flexibilização dos prazos e condições para o parcelamento das dívidas²⁵ e a isenção do ICMS das exportações se constituíram em importantes elementos que explicam a perda de participação do Rio Grande do Sul na

²⁵ Para uma discussão mais específica, ver BOSIO (1998, p. 62-4).

arrecadação total do ICMS nacional. Em menor escala, também influenciou a queda dos preços dos produtos agrícolas.

2.2 A expansão do gasto

A despesa operacional do Estado pode ser consolidada em três agregados principais: pessoal, que corresponde a todas as despesas relacionadas com a folha de pagamento; manutenção, que registra os gastos com o custeio da máquina pública não relacionados com a folha de pagamentos; e despesas de capital, que são aquelas realizadas para ampliar a estrutura de prestação de serviços ou administrativa do Estado, seja própria, ou seja de terceiros conveniados, incluindo, portanto, os investimentos feitos diretamente pela Administração Direta, bem como os recursos transferidos para terceiros com essa finalidade.

Além desses agregados de despesa operacional, existem mais dois ditos não operacionais: serviço da dívida pública, que envolve os pagamentos efetuados a título de juros e amortizações, que, por ser um agregado meramente financeiro e devido a sua especificidade e importância, será tratado no Capítulo 3; e as transferências constitucionais aos municípios, que informam o valor dos tributos arrecadados pelo Estado, mas que, por regra constitucional, pertencem aos municípios, sendo o Estado um mero agente arrecadador. Esse agregado não demanda qualquer análise no âmbito desta dissertação por ser um mero reflexo do desempenho da arrecadação dos tributos de competência do Estado.

2.2.1 Despesa de pessoal

As despesas com pessoal constituem-se no principal agregado de despesa do Estado, englobando os gastos da Administração Direta (ativos, inativos, pensionistas, pagamento de auxílio funeral, etc.) e as transferências do Tesouro para a Administração Indireta com essa finalidade, e sua série histórica no período 1970-98 é apresentada no Anexo. As despesas com pessoal sempre representaram o maior agregado de despesa do Estado, o que parece ser bastante lógico, uma vez

que a função precípua do Estado é prestar serviços e, para isso, o principal fator de produção é a força de trabalho.

O desempenho desse agregado apresenta-se distinto ao longo do período estudado. De 1970 a 1982, o agregado pessoal cresceu 172%, o que equivale a uma taxa média de crescimento anual em torno de 8%, representando, na média, um comprometimento em torno de 60% da receita própria líquida. Nesse período, verificou-se acelerado crescimento econômico, com o PIB²⁶ expandindo-se a uma taxa média anual em torno de 7% (portanto, o crescimento do agregado pessoal ficou próximo do crescimento do PIB), correspondendo, também, a um período de consolidação da atuação do Estado nas mais diversas áreas. Os exercícios de 1981- 82 marcam o início do processo recessivo, que foi a grande marca da década de 80.

No restante da década de 80, houve forte recessão econômica e instabilidade monetária, e a sociedade foi obrigada a conviver, além da recessão, com altas taxas de inflação. Durante o período de mandato do Governador Jair Soares, 1983 a 1986, o gasto com pessoal do Estado do Rio Grande do Sul permaneceu abaixo dos valores registrados em 1982, o que significa que houve redução no valor real dos salários pagos ao funcionalismo e que a redução das despesas com a folha, possibilitada pela inflação, foi um dos mecanismos utilizados para compensar o aumento do serviço com a dívida e a redução das receitas.

Já durante o Governo Pedro Simon, 1987 a 1990, nos três primeiros anos as despesas com pessoal permaneceram no mesmo patamar registrado em 1982; no último ano de seu mandato, 1990, ocorreu um incremento de 30%, o que foi possibilitado pelo aumento da arrecadação do ICMS e pelo grande volume de operações de crédito que o Estado contratou naquele exercício, conforme será demonstrado no Capítulo 4. Nesse período, em função do fraco desempenho do ICM, as despesas com pessoal, apesar de terem permanecido estagnadas até 1989, passaram a comprometer em torno de 70% da RPL. Ressalte-se que a estagnação das despesas com pessoal foi facilitada pelas altas taxas de inflação registradas no período, quando bastava ao Governo não conceder ou demorar alguns meses para conceder os reajustes, que não chegavam a repor o que a inflação havia corroído.

Já na década de 90, existem duas fases distintas: até meados de 1994, período de alta inflação, em que as despesas reais com pessoal se mantiveram relativamente estáveis em torno do patamar registrado em 1990²⁷ e, apesar da queda do ICMS, o comprometimento em relação à RPL se manteve constante em torno de 70%. Esse relativo equilíbrio foi possível pelo fato de o Estado ter reorganizado sua política de gestão financeira, passando a obter receita com a inflação, beneficiando-se da chamada **ciranda financeira**. Para se ter uma idéia da importância dessa reorganização, em 1992 e 1993 o valor das receitas financeiras²⁸ atingiu R\$ 1,4 bilhão, o que representou em torno de 40% do valor arrecadado com o ICMS pertencente ao Estado; a segunda fase ocorreu a partir de 1995, quando, tanto em função da estagnação do ICMS como do aumento real da despesa com pessoal, o comprometimento da RPL ultrapassou o patamar de 80%. Os gastos com pessoal registrados em 1995 foram 14% superiores ao valor registrado em 1994; em 1996, registrou-se novo acréscimo de 13%, atingindo R\$ 4.345 milhões, valor em torno do qual se estabilizou nos exercícios seguintes. Mesmo com esse incremento verificado nos últimos exercícios, no de 1982, último ano de mandato dos governadores eleitos indiretamente, até 1998 o crescimento do agregado pessoal foi de 62,5%, o que corresponde a uma taxa anual média de 3,1%.

Importante ressaltar que, independentemente da contratação de novos funcionários, a Secretaria da Fazenda estima em torno de 3,5% ao ano o crescimento vegetativo da folha²⁹, ou seja, aquele crescimento decorrente da incorporação de vantagens funcionais relativas ao tempo de serviço pelos servidores de carreira. Isso demonstra que, apesar de toda a polêmica em relação às despesas com a folha de pagamentos e da existência de diversas distorções há anos denunciadas e nunca regularizadas, a elevação do grau de comprometimento das receitas com o pagamento do funcionalismo é muito mais em função da estagnação das receitas do que do excessivo crescimento dos gastos com pessoal propriamente ditos.

²⁶ A taxa média anual de crescimento do PIB brasileiro foi de 7,16% (IBGE), no período de 1970-82 e a do PIB regional, foi de 6,96% (FEE).

²⁷ À exceção do exercício de 1991, quando se registrou uma redução de 17%, decrescendo de R\$ 3.487 milhões em 1990 para R\$ 2.883 milhões em 1991. Ver Anexo.

²⁸ Ver o item receitas patrimoniais no Anexo.

²⁹ Conforme consta na mensagem de apresentação da proposta de Plano Plurianual enviada pelo Governo do Estado para apreciação da Assembléia Legislativa.

2.2.2 Despesas de capital

Os investimentos públicos são geralmente apresentados como a parte nobre do orçamento público, por ser a forma como o Estado expande a sua estrutura de prestação de serviços. Para efeito desta dissertação, optou-se por trabalhar com o agregado despesas de capital³⁰, que inclui as despesas classificadas como investimentos, apesar de ser mais genérico e envolver despesas que, a princípio, nada agregam à estrutura da administração pública, como, por exemplo, pagamentos de precatórios de natureza não alimentar³¹, em vez de utilizar o agregado investimentos, que, em tese, é exato e registra os gastos da Administração Direta com obras, instalações e compra de equipamentos. Ocorre que o critério de contabilização do que é investimento não engloba, por exemplo, itens de despesa que se constituem em investimentos do Estado, como é o caso das transferências de recursos e/ou infra-estrutura para empresas que estão se instalando no Estado, transferências a hospitais filantrópicos, aquisição de terrenos, dentre outras. Em suma, a utilização do conceito de investimento na forma como é definido pela contabilidade pública subestima os investimentos efetivos realizados pelo Estado, uma vez que não incluem as despesas que são contabilizadas como inversões financeiras e transferências de capital.

Avaliando o Anexo, percebe-se que as despesas de capital se comportam claramente como resíduo, ou seja, quando o Estado teve recursos próprios, investiu, ocorrendo o mesmo quando pôde se endividar, quando pôde reduzir a folha de pagamentos ajudado pela inflação ou quando vendeu patrimônio. O gasto com despesas de capital, portanto, varia de acordo com a possibilidade de o Estado obter recursos, seja economizando recursos próprios, seja obtendo recursos de terceiros.

Constata-se que, no período entre 1970 e 1982, as despesas de capital foram sempre superiores ao valor das operações de crédito, o que demonstra que o Estado, naquela época, possuía capacidade própria para investir. Além disso, nesse período, o Estado conseguiu alavancar as despesas de capital mediante a obtenção de financiamentos que superaram os desembolsos com

³⁰ A Lei Federal nº 4.320/64, que estatui as normas gerais para a elaboração dos orçamentos e da contabilidade pública, no art.12º subdivide as despesas de capital em três subitens: investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

³¹ Precatórios de natureza não alimentar são despesas originadas por decisões do Poder Judiciário em que o Estado é condenado a pagar indenizações a terceiros referentes, por exemplo, a desapropriações, prejuízos que a administração

o pagamento do serviço da dívida (ver a evolução do **serviço líquido da dívida**³², no Anexo), mantendo o comprometimento da receita própria líquida com despesas de capital numa média que superou os 35% ao ano.

A partir de 1983, o Estado começou a ter que desembolsar valores expressivos para custear o serviço da dívida, e as despesas de capital caíram para um patamar de 10% a 14% da RPL, exceto em 1990, quando o Estado conseguiu financiamentos que superaram em R\$ 665 milhões os pagamentos com o serviço da dívida e os gastos com despesas de capital atingiram 27% da RPL, e recentemente, de 1996 a 1998, quando o Estado, além de deixar de pagar valores significativos do serviço da dívida, obteve novos financiamentos, numa média de R\$ 200 milhões/ano³³ e apurou R\$ 4.685 bilhões com a venda de patrimônio público. Nessa conjuntura, as despesas de capital representaram 18% da RPL em 1996, 30% e 25% da RPL, respectivamente, em 1997 e 1998.

2.2.3 Despesas com manutenção

Nesse agregado, são registradas as despesas com o custeio da estrutura administrativa não relacionadas com a folha de pagamentos, por exemplo: água, luz, telefone, material de consumo diversos, aluguéis, publicidade, tarifas bancárias, estagiários, prestadores de serviço, dentre muitos outros. Quando se avalia o desempenho desse agregado na série histórica que consta no Anexo, constatam-se enormes discrepâncias³⁴. Para essas variações, a única explicação apresentada foi a possível falta de uniformização dos critérios de contabilização, o que prejudica a análise desse

pública tenha dado causa, dentre outros não relacionados a indenizações referentes a pagamentos de salários, que seriam os precatórios de natureza alimentar.

³² O conceito de serviço líquido da dívida formulado para efeito deste trabalho objetiva demonstrar se as operações financeiras realizadas pelo Estado, em determinado exercício, resultaram em recursos adicionais ou em despesas para o Tesouro, portanto, calcula-se pela diferença da receita obtida com operações de crédito da despesa realizada a título de serviço da dívida. Na mensagem evidenciada no Plano Plurianual do Estado do Rio Grande do Sul para o período 2000- 2003, em março de 1999, pela primeira vez fez-se menção ao conceito de Serviço Líquido da Dívida em documento oficial do Estado, porém é utilizado para excluir do serviço da dívida as operações referentes à rolagem dos títulos da dívida mobiliária, que são contabilizadas, no mesmo momento, como receita de operações de crédito e como amortização da dívida na despesa. Em suma, não informa o real impacto das atividades financeiras do Estado sobre as suas finanças, o que é absolutamente relevante para efeitos desta dissertação.

³³ Vide tabela 17, no Capítulo 3, desta dissertação.

³⁴ Por exemplo, para o exercício de 1984 apurou-se o valor de R\$ 361 milhões, que salta para R\$ 1.339 milhões em 1985, permanece neste patamar e retorna para R\$ 348 milhões em 1988.

agregado. A partir de 1989 até 1998, quando, ao que parece, os critérios de contabilização são relativamente homogêneos, verifica-se que o valor variou entre R\$ 600 e R\$ 800 milhões/ano, o que representa entre 13% e 15% da RPL.

2.3 O processo de privatização

Nos exercícios de 1996 a 1998, conforme será demonstrado no Capítulo 4, as receitas extraordinárias obtidas com o processo de privatização foram fundamentais para financiar o déficit operacional e orçamentário registrado pelo Estado no período. A venda das principais empresas estatais foi possibilitada através da Lei n.º 10.607, de 28 de dezembro de 1995, na qual o Governo do Estado instituiu o Programa de Reforma do Estado com os seguintes objetivos (art. 1º):

- reestruturar a exploração pelo Estado da atividade econômica;
- contribuir para a redução da dívida pública do Estado;
- permitir a retomada de investimentos nas sociedades e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;
- permitir à administração pública concentrar seus esforços nas atividades em que a presença do Estado assegure o bem-estar social.

Para atingir esses objetivos, a referida lei autoriza o Governo do Estado a desestatizar empreendimentos que caracterizem a intervenção do Estado na atividade econômica (art. 2º) e estabelece, no art. 10º, que os recursos obtidos com o processo de desestatização serão utilizados da seguinte forma:

- no Fundo de Promoção da Cidadania que se destina a empreendimentos nas áreas social, de educação, saúde, saneamento, segurança pública e infra-estrutura básica;
- na redução da dívida pública do Estado;

- em investimentos necessários à implantação, no Estado, de empreendimentos estratégicos privados, cujo montante de recursos sejam de grande relevância e revestidos de ineditismo.

Nesse ambiente, foram vendidas a CRT, 60% do faturamento da CEEE, a Companhia União de Seguros Gerais e diversas outras participações minoritárias. Com essa medida, o Governo apurou a quantia de R\$ 4,6 bilhões, que foram utilizados, em parte, para atrair novos investimentos privados para o Estado, em parte para despesas de capital e, na maioria, para cobrir o déficit de caixa, uma vez que o Estado registrou déficit operacional na faixa de R\$ 1 bilhão/ano nos últimos três exercícios, conforme será demonstrado no Capítulo 4 desta dissertação.

2.4 Influência das políticas federais nas finanças do Estado

No final da década de 70, quando o País começou a dar os primeiros passos rumo ao restabelecimento da democracia no campo institucional, iniciou-se, também, um processo de descentralização administrativa e política, passando, os estados e os municípios, a terem sob o seu domínio mais e melhores instrumentos de gestão. Esse processo se consolidou e se consagrou com a promulgação da Constituição de 1988.

A partir daí, o Brasil vive um longo processo de espera e indefinições materializadas num período de grande instabilidade institucional e econômica, que marcou o último ano do Governo José Sarney e o curto Governo Fernando Collor, que acabou destituído. A conjuntura política tumultuada colocou a discussão sobre o financiamento das diversas esferas de governo *versus* encargos, que é o cerne do que se costuma chamar de **pacto federativo**, também em compasso de espera. Mesmo assim, ainda em 1989, último ano do Governo José Sarney, o Governo Federal promoveu o que ficou conhecido à época como **operação desmonte**, um processo de transferência de encargos relacionados com a área social para estados e municípios que não possuíam nem recursos nem estrutura para recebê-los. Durante o Governo Fernando Collor, esse processo de desresponsabilização do Governo Federal foi levado às últimas conseqüências. Assistiu-se, então, à crise na saúde, na educação, na assistência social, na agricultura, na área de fomento industrial,

enfim, o Governo Federal absteve-se de implementar qualquer política que não fosse a de estabilização econômica³⁵.

Em 1993, quando o atual Presidente, Fernando Henrique Cardoso, assumiu o Ministério da Economia e iniciou um novo processo de estabilização econômica, o Governo Federal realizou um severo ajuste fiscal, só que, dessa vez, ocorreu do lado da receita. Entretanto boa parte da receita adicional de que a União passou a dispor foi retirada dos estados e municípios, bem como estes passaram a arcar com boa parte dos custos das políticas federais. Esse processo materializou-se de duas formas principais: Fundo de Estabilização Fiscal e Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir).

Essas políticas inverteram por completo o processo de descentralização política e administrativa consagrado na Constituição de 1988. Consolidou-se, ao contrário, uma lógica de centralização tanto de recursos quanto da iniciativa política, mas não dos encargos. Ou seja, com essas medidas, a União conseguiu reverter a descentralização tributária promovida pela Constituição de 1988 e transferiu as suas dificuldades de caixa para os estados e os municípios. A seguir será abordado especificamente o funcionamento dos principais mecanismos.

2.4.1 Fundo de Estabilização Fiscal

A necessidade de redução do déficit foi apresentada como condição essencial para o sucesso do programa de estabilização lançado a partir de 1993, que ficou conhecido como Plano Real. Nesse sentido, a adoção de um programa amplo de reforma do Estado, que compreendia desde um programa de privatização até propostas de reforma tributária, administrativa e do sistema previdenciário, constituía-se em uma demonstração, por parte do Governo Federal, da sua disposição para resolver aquilo que diagnosticou como causas do déficit do setor público.

Inserir-se nesse contexto a criação do Fundo Social de Emergência, que se constituiu, inicialmente, a partir do aporte de 20% da arrecadação dos tributos e contribuições da União e de um adicional de 5% em suas alíquotas. A finalidade do FSE seria recriar as condições para o Poder

³⁵ Avaliação pormenorizada desse período é feita por OLIVEIRA (1995b).

Executivo Federal decidir sobre a alocação de recursos, capacidade que foi bastante reduzida após a Constituição de 1988.

O FSE foi aprovado nos termos da Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994, tendo sido instituído para vigorar nos exercícios financeiros de 1994 e 1995. A Emenda Constitucional nº 10, de março de 1996, prorrogou a sua vigência até junho de 1997, porém com novo nome: Fundo de Estabilização Fiscal, que foi novamente prorrogado, através da Emenda Constitucional nº 17/97, até dezembro de 1999. O objetivo do FEF, segundo o art. 1º da Emenda Constitucional nº 17 de 22 de novembro de 1997:

“(...) é o de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos seriam aplicados prioritariamente no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, incluindo a complementação de recursos de que trata o parágrafo 3º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Fundo de Valorização do Magistério), benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e despesas orçamentárias associadas a programas de relevante interesse econômico e social”(art. 1º, EC nº 17, de 22/11/97).

Sabe-se que o FEF recolhe e redistribui, no mínimo, 20% de todos os impostos e contribuições federais, uma vez que reserva ainda para a União o Imposto sobre Renda recolhido na fonte sobre os pagamentos efetivados por ela a qualquer título, principalmente de servidores federais, e retém integralmente parcela de 5,6% do Imposto sobre Renda. Assim, essas parcelas não fazem mais parte da base de cálculo dos fundos de participação destinados aos estados e municípios.

Conforme se depreende, o Governo Federal centralizou no FEF mais de 20% de toda a arrecadação federal, incluindo as contribuições que são vinculadas a atividades específicas (seguridade social, saúde, assistência ao trabalhador e pagamento do seguro-desemprego, dentre outras, conforme a Tabela 11) e as parcelas dos impostos que pertenciam a estados e municípios. A arrecadação do FEF atingiu R\$ 25,3 bilhões em 1996, R\$ 28,4 bilhões em 1997 e R\$ 35,4 bilhões em 1998, de acordo com informações detalhadas contidas na Tabela 11. Esses recursos, antes na sua quase totalidade vinculados a programas específicos, passam a ser de livre programação do Poder Executivo, podendo ser aplicados onde convier.

Dessa forma, o Governo Federal volta a ter recursos livres para financiar os mais diversos projetos, o que significa uma expressiva recentralização política e administrativa, já que as outras esferas de governo passam, da mesma forma que no período ditatorial, a depender das transferências voluntárias do poder central, que ocorrem por conveniência, uma vez que inexistem critérios definidos.

Paralelo a isso, as áreas de onde esses recursos são retirados passam a vivenciar processos de crises crônicas. Por exemplo, a Previdência Social e o Sistema Único de Saúde são deficitários, porque 20% das suas receitas lhes são retiradas, conforme mostra a Tabela 11. Da mesma forma, explica-se a redução dos recursos para qualificação profissional, custeio das universidades, programas de habitação e saneamento, dentre outros.

Tabela 11 Receita destinada à composição do FEF no Brasil – 1996-98**(R\$ milhões)**

DISCRIMINAÇÃO	1996		1997		1998	
	Valor Arrecadado	Valor Destinado	Valor Arrecadado	Valor Destinado	Valor Arrecadado	Valor Destinado
Impostos	51.200	8.972	56.709	9.547	66.494	16.044
Importação	4.186	837	5.103	1.021	6.491	1.298
Produtos industrializados	15.070	1.296	16.344	1.406	15.635	1.345
Renda	26.521	3.964	28.631	4.007	37.166	9.098
IR - retido na fonte da União	2.483	2.286	2.734	2.335	3.579	3.579
Territorial rural	104	21	126	25	107	21
Operações financeiras	2.834	567	3.768	753	3.514	703
Exportação	2	1	3	1	1	1
Contribuições	78.349	16.344	91.995	18.845	92.537	18.916
COFINS	17.241	3.448	18.401	3.680	17.732	3.546
Plano Seguro Servidor	2.580	516	2.583	517	2.482	496
PIS/Pasep	6.776	1.355	6.738	1.348	6.535	1.307
PIS financeiras	381	381	536	536	585	585
Sobre lucro líquido - pessoa jurídica	5.058	1.016	5.776	1.155	5.722	1.144
Sobre lucro financeiras - estimativa	1.154	600	1.451	290	1.060	212
Sobre concursos de prognósticos	569	114	454	91	690	138
Para PIN/Proterra	592	118	652	130	481	96
Sindical - rural e demais	58	12	19	4	3	1
CPMF	-	-	6.908	1.382	8.113	1.623
Empregador - INSS - simples	-	-	1.049	210	921	184
Fundo da Marinha Mercante	465	93	491	92	427	85
Cota-parte preço combustíveis	-	-	22	4	28	6
Cota-parte comp. financeiras	52	10	59	12	106	21
Para o ensino profissional marítimo	23	5	20	5	16	4
Contribuição sindical	21	5	97	16	89	18
Outras contribuições	52	10	41	8	156	31
Salário-educação	2.694	537	2.689	539	2.382	380
Empregado - INSS	40.614	8.123	44.073	8.826	45.008	9.039
art 4º da Emenda Constitucional 17/97						408
TOTAL	129.549	25.316	148.703	28.391	159.030	35.369

FONTE: Ministério da Fazenda. Execução Orçamentária, 1996, p.40; 1997, p.41 e 1998, p.45.

NOTA: Valores constantes.

Em suma, o FEF possibilita ao Governo Federal dispor de somas de recursos que não lhe pertencem para financiar os seus principais programas. Por sua vez, os estados e os municípios,

além de perderem receita diretamente, vêm minguar recursos em áreas antes assistidas por repasses federais.

2.4.2 *Lei Complementar n° 87/96 (Lei Kandir)*

Com a edição do Plano Real, em meados de 1994, uma das âncoras de sustentação do programa de estabilização macroeconômico foi a sobrevalorização cambial, o que resultou na perda de competitividade internacional de diversos ramos do setor exportador brasileiro. Competitividade precária, uma vez que boa parte já demandava grandes investimentos em modernização e atualização tecnológica e que, portanto, o câmbio sobrevalorizado os retirava sumariamente do mercado, tanto interno quanto externo, uma vez que também o mercado interno passou a estar exposto à concorrência internacional. Os resultados da balança comercial não deixam margem a dúvidas, conforme se vê na Tabela 12.

Publicada em 13 de setembro de 1996, a Lei Complementar n° 87 veio regulamentar a Constituição Federal de 1988 no que tange ao inciso XII do art. 155, referente à sistemática de apuração do ICMS, trazendo as seguintes novidades:

- desoneração dos produtos primários e semi-elaborados destinados à exportação;
- aproveitamento dos créditos do imposto referente a compras de bens de capital;
- aproveitamento dos créditos do imposto referentes aos serviços de energia elétrica e comunicação;
- permite a ampla transferência de créditos do ICMS entre as empresas e;
- estabelece um complexo sistema de ressarcimento parcial das perdas dos estados em virtude da Lei.

Tabela 12 Balança comercial brasileira – 1989-98**(US\$ milhões)**

ANOS	EXPORTAÇÕES	IMPORTAÇÕES	SALDOS
1989	34.383	18.263	16.120
1990	31.414	20.661	10.753
1991	31.620	21.041	10.579
1992	35.793	20.554	15.239
1993	38.555	25.256	13.299
1994	43.545	33.079	10.466
1995	46.506	49.972	(3.466)
1996	47.747	53.301	(5.554)
1997	52.990	61.347	(8.357)
1998	51.120	57.550	(6.430)

FONTE: Estado do Rio Grande do Sul. Plano Plurianual – 2000-2003 (1999) p.35.

Com a edição da Lei Kandir, o Governo Federal transformou um problema do balanço de pagamentos, agravado pela política cambial, num problema financeiro dos estados. Estimativas da Secretaria da Fazenda, com base nos valores do ICMS apurados em 1995³⁶ apontam perdas superiores a R\$ 600 milhões para os exercícios de 1997 e 1998; já o valor do ressarcimento recebido pelo Estado, conforme consta no balanço, foi de R\$ 62,6 milhões (valores da época) em 1997 e R\$ 296,8 milhões em 1998, o que representa menos da metade do valor da perda projetada.

A Lei Kandir, se, por um lado, estimula o desenvolvimento econômico ao baratear o custo das exportações e dos investimentos industriais em geral, por outro, provocou, no Rio Grande do Sul, um processo de desindustrialização nas atividades vinculadas ao Setor Primário. Com a isenção de ICMS, tornou-se vantajoso exportar produtos *in natura*, produtos que antes eram exportados, porém com maior quantidade de valor agregado. O exemplo mais notório é o da soja, que passou a

ser exportada em grão, deixando ociosa grande parte da indústria de esmagamento instalada no Estado. Em nível agregado, em 1997 já se verificava o aumento da proporção dos produtos básicos na pauta de exportações do Rio Grande do Sul, com a conseqüente redução dos agregados semi-manufaturados e manufaturados, conforme mostra a Tabela 13.

Tabela 13 **Participação percentual das exportações gaúchas por fator agregado – 1994-97**

(%)

ANOS	BÁSICOS	SEMI-MANUFATURADOS	MANUFATURADOS	OPERAÇÕES ESPECIAIS
1994	30,11	12,34	57,16	0,40
1995	28,95	14,76	55,92	0,37
1996	31,75	12,29	55,58	0,38
1997	34,52	11,29	53,78	0,41

Fonte: Estado do Rio Grande do Sul. Plano Plurianual – 2000- 2003 (1999) p.36.

Outro aspecto a ressaltar na Lei Kandir é o que se denominou de **seguro-receita**, pelo qual o Estado somente terá direito ao ressarcimento pelas perdas de receita que sofreu se a sua arrecadação do mês for inferior à média de um período base (jun./95 a jul./96), acrescido de uma taxa de 3% ao ano. Ou seja, como o Governo Federal argumentava que essa legislação provocaria um grande incremento no setor produtivo com reflexos na arrecadação do ICMS, somente terá direito ao ressarcimento o estado que realmente demonstrar queda na sua arrecadação. Essa regra cria uma situação paradoxal: o estado que otimizar a sua arrecadação não terá direito ao ressarcimento, já os estados que desistirem de cobrar o ICMS serão ressarcidos até atingir o seu nível de receita anterior.

³⁶ Ver Boletim da Divisão de Estudos Econômicos, junho/97, BORDIN (1997).

2.4.3 Guerra fiscal

Quando da sua criação, em 1967, o ICM, segundo PIANCASTELLI (1996), tinha duas características básicas: primeiro, ser um imposto nacional com alíquotas internas e inter-estaduais fixadas pelo Senado Federal e, segundo, ser um imposto sobre produto, com presumida neutralidade fiscal. Entretanto, no decorrer de sua implementação, segundo o mesmo autor, o ICM assumiu características próprias nos seus métodos de cobrança e distorceu o seu princípio básico de neutralidade fiscal. Primeiramente, ao isentar os bens de capital, o ICM passou a ser um imposto sobre o consumo. Em segundo lugar, o princípio de origem e destino passou a ter tratamentos diferenciados, dependendo do destino das transações: internas, inter-estaduais ou operações de comércio exterior. E, em terceiro, a base de incidência, que era centrada no valor adicionado, passou a ser deteriorada, ao permitir a exclusão de grande número de produtos e ao admitir excepcionalidades com caráter regional, tais como transações com a Zona Franca de Manaus. Mesmo assim, o ICM tornou-se um dos tributos mais importantes do País e a maior fonte de receita própria dos estados.

Com o advento da Constituição de 1988, conforme já se ressaltou, ocorreram diversas alterações buscando a descentralização do sistema como um todo, proporcionando maior autonomia aos estados, bem como aumentando o potencial de arrecadação própria dos mesmos e o volume das transferências federais. Tal fato, para PIANCASTELLI (1996), acomodou a maioria dos estados no sentido de promover o esforço fiscal e possibilitou iniciativas de disputa fiscal entre os mesmos para atrair novos investimentos e para manter os já instalados. Embora, antes de 1988, os estados já utilizassem concessões fiscais por meio do ICM, tal mecanismo foi disseminado, de maneira generalizada, com a ampliação das competências tributárias dos estados trazida pela Constituição de 1988. A partir de então, os benefícios fiscais e creditícios passaram a ser concedidos de forma generalizada, determinando um processo de concorrência predatória entre os estados, o que prejudica a todos, já que: “*Benefício fiscal generalizado deixa de ser benefício e passa a ser apenas renúncia fiscal*” (PIANCASTELLI, 1996, p. 30).

Além da relativa autonomia dos estados, há diversos outros elementos necessários para que a guerra fiscal possa ocorrer. Segundo CAVALCANTI (1998), a relação conflituosa ou não cooperativa entre os estados da Federação não é suficiente para caracterizar o fenômeno da guerra

fiscal, já que essa situação de conflito é inerente aos agentes federativos. Sendo a Federação intrinsecamente conflituosa, o seu funcionamento ordenado exige formas institucionais de regulação, geralmente sedimentadas no arranjo político entre o Governo Central e o Poder Legislativo. Assim, a guerra fiscal ocorre quando essa regulação falha.

“Dessa ótica, a guerra fiscal é um caso de uma classe geral de fenômenos que emergem quando iniciativas políticas (o uso de benefícios e incentivos fiscais) dos governos subnacionais adquirem conotações negativas e geram efeitos econômicos perversos em decorrência do caráter insuficiente ou conjunturalmente inoperante do quadro político-institucional que regula os conflitos federativos, o qual se revela incapaz de garantir um equilíbrio mínimo entre interesses locais de forma a evitar efeitos macroeconômicos e sociais perversos” (CAVALCANTI, 1998, p. 7).

Para OLIVEIRA³⁷, além da perda da capacidade regulatória da União, a adoção do ideário neoliberal levou à retirada de cena do Estado, inclusive no que tange à geração de políticas de desenvolvimento que levem à redução das desigualdades sociais e regionais. Assim, as políticas regionais de desenvolvimento estão sendo comandadas pelos estados, cada um a sua maneira, resultando numa desarmonia federativa.

A alternativa para a guerra fiscal, segundo OLIVEIRA, passa pela constituição de normas jurídicas que venham reger o relacionamento dos entes federativos, estabelecendo regras que proibam a utilização, pelos estados, desses mecanismos, o que irá exigir que a União assuma a sua função regulatória e que passe a formular e a implementar, em conjunto com os estados, as políticas de desenvolvimento e de geração de emprego e renda. Por outro lado, é preciso que se monte um sistema de avaliação permanente e transparente dos incentivos, já que estão sendo concedidos sem nenhum estudo técnico que os balize e de acordo com a demanda das empresas. Em suma, há uma crise na economia e no emprego, e o Governo tenta mostrar que está fazendo alguma coisa, mas, aparentemente, não está preocupado com os resultados.

*“É usual atribuir às políticas estaduais de guerra fiscal a capacidade tanto de **induzir novos investimentos** como de **determinar a sua localização espacial**. Ambas as suposições são equivocadas, e isso*

³⁷ Esse autor proferiu palestra no Seminário Imposto e Democracia sobre o tema Guerra Fiscal e Desenvolvimento, em Porto Alegre, no dia 3 de abril de 1998, no Auditório da Assembléia Legislativa.

dificulta a compreensão do fenômeno e superestima seus aspectos virtuosos” (CAVALCANTI, 1998, p. 10).

Para se avaliar os resultados, faz-se necessário que sejam de domínio público as informações básicas que permitam uma avaliação racional e precisa, caso contrário vira uma “guerra de palpites”. O exemplo da Ford aqui no Rio Grande do Sul demonstra isso: as estimativas de empregos gerados variavam de 1.500 a 200 mil, o impacto no conjunto da economia desencadearia um novo ciclo de prosperidade para uns e seria praticamente nulo para outros. De consenso, apenas a quantia exigida pela empresa para permanecer no Estado.

Com relação aos incentivos fiscais que envolvem a devolução ou a compensação do valor do ICMS gerado pelo novo investimento, como é o caso do Fundopem, apesar de ser contabilizado como despesa orçamentária durante um longo tempo, não foi possível identificar a existência de qualquer tipo de controle por parte do Estado, nem mesmo se a empresa realizou o investimento na magnitude indicada e, muito menos, com relação a outras cláusulas, como, por exemplo, o compromisso com a geração ou a manutenção de certo número de empregos. Trata-se, também, do único item de despesa que não é submetido a um processo de auditorias periódicas pelos órgãos de controle interno e externo³⁸.

De 1995 a 1998, o Estado do Rio Grande do Sul também desencadeou um processo de redução das alíquotas e/ou da base de cálculo do ICMS. Esse processo teve expressivo impacto nas finanças do Estado, especialmente porque atingiu setores representativos em termos do conjunto da arrecadação – arroz, refrigerantes, bebidas, veículos. A erosão da base do ICMS ficou facilitada, uma vez que o processo decisório a que foi submetida essa questão não compreende uma análise concreta da perda de arrecadação e, muito menos, uma avaliação se as ações que o poder público poderia custear com aqueles recursos superariam ou não o benefício que se espera da sua apropriação privada.

³⁸ De acordo com a Constituição Estadual, o controle interno é exercido pela Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE), órgão do Poder Executivo vinculado à Secretaria da Fazenda; e o controle externo, pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE).

Ao longo desse processo, também se vendeu a idéia de que a guerra fiscal compromete apenas as receitas futuras, o que não se configurou, conforme demonstrado anteriormente no caso do Fundopem. Os principais investimentos atraídos pelo Estado do Rio Grande do Sul exigiram, além da renúncia fiscal, contrapartidas expressivas em recursos financeiros e infra-estrutura. Afirmouse que esses empreendimentos trazem muitos fornecedores, o que é verdade; entretanto recebem os mesmos benefícios, logo, para as finanças do Estado há somente o prejuízo.

Parece claro que o que desencadeia a guerra fiscal não é a maior autonomia concedida para os estados pela Constituição de 1988, mas sim, a ausência de regulamentação do processo de concessão de incentivos fiscais pelos estados e, principalmente, a omissão do Governo Federal nesse processo de disputa predatória e na elaboração de políticas regionais de desenvolvimento.

O resultado da adesão do Rio Grande do Sul a essa disputa não parece animador. Nos últimos quatro anos, o PIB gaúcho cresceu menos que o PIB nacional, o desemprego aumentou, a receita tributária diminuiu, o déficit orçamentário cresceu abruptamente e teve que ser financiado pelo processo de privatização. De outra forma, constata-se que a conquista de recursos adicionais pelos estados no processo constituinte de 1988, no caso do Rio Grande do Sul, foi neutralizado pelas alterações realizadas, seja através de emendas constitucionais, leis complementares, seja pela omissão da União frente à guerra fiscal, bem como pelas opções de política tributária interna e a forma de gestão do fisco adotada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul nos últimos anos.

3. O PROCESSO HISTÓRICO DE ENDIVIDAMENTO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Neste capítulo, pretende-se apresentar um conjunto de informações básicas para que se possa entender o processo de endividamento do Estado e as suas conseqüências para as finanças públicas. O presente estudo, portanto, abordará dois temas em seções específicas: na primeira, serão apresentadas a composição, o perfil e o custo da dívida pública estadual e, na segunda, os termos do contrato de renegociação da dívida efetivado em novembro de 1998.

3.1 Composição, perfil e custo da dívida pública

A análise da composição e do perfil da dívida no período anterior à década de 90 resta bastante prejudicada em função da forma como os dados foram agregados na contabilidade, uma vez que não permite a obtenção de informações fundamentais, como, por exemplo, a separação das operações de crédito que representam simples rolagem de dívidas já contraídas, daquelas que implicam entrada de dinheiro novo. Com essa informação, poder-se-ia verificar, do estoque da dívida, o que representa o principal, ou seja, valores que algum dia o Estado percebeu dos valores resultantes de juros e taxas de corretagem.

A dívida pública é contabilizada de acordo com as regras estabelecidas pela Lei Federal nº 4.320/64, que estabelece quanto ao período de vencimento, a classificação em dívida flutuante e fundada. A dívida flutuante é aquela cujo vencimento ocorrerá até o final do exercício seguinte, portanto, agrega valores com características meramente conjunturais que não traduzem nenhuma

tendência, mas apenas uma situação de momento. Já a dívida fundada é aquela cujo vencimento extrapola o exercício seguinte e, assim, constitui tendência e representa compromissos para o futuro. Porém, para entender adequadamente o seu conteúdo, precisaria estar separada por modalidade, por exemplo: destinada à rolagem de débitos já contraídos ou para cobrir insuficiências de caixa (dinheiro não vinculado a nenhuma finalidade específica) ou vinculada a investimentos específicos. Essas informações começam a ficar disponíveis nos balanços anuais do Estado apenas a partir de 1990, com maior ou menor grau de precisão.

O endividamento do Estado do Rio Grande do Sul começa a se tornar expressivo, segundo CALANDRO (1985), a partir da reforma tributária trazida pela Constituição de 1967, que centralizou recursos e reduziu a receita do Estado, obrigando-o a endividar-se para fazer frente as suas despesas crescentes para atender à demanda por investimentos em infra-estrutura. Os dados trabalhados por CALANDRO (1985) e MOURA NETO (1994) demonstram que, até 1970, a dívida pública do Estado era constituída basicamente por dívida flutuante (de curto prazo). Em 1970, a dívida fundada representava apenas 22% do endividamento total. A partir de 1970, inverteu-se a tendência, e o Estado começou, progressivamente, a assumir dívidas de longo prazo. Em 1975, a dívida fundada já representava 51% do endividamento total, subindo para 75% em 1980 e, em 1998, representava 91% do estoque total da dívida.

Quanto à composição da dívida fundada, que é formada por títulos públicos (dívida mobiliária) e contratos, varia bastante ao longo do período, conforme demonstram os dados trabalhados por MOURA NETO (1994). Mesmo a partir de 1990, essa proporção não é constante até 1998, quando praticamente toda a dívida fundada foi transformada em contratual, conforme acordo de renegociação que será apresentado na última seção deste capítulo. O esclarecimento do tipo de gestão financeira que redundou nessa variação fica prejudicado pela inexistência de informações sobre a destinação de cada operação no período anterior a 1990.

A partir de 1970, o Rio Grande do Sul começou uma trajetória de endividamento de longo prazo, uma vez que as restrições colocadas pelo Governo Federal foram sensivelmente abrandadas. Conforme constata MOURA NETO (1994), até 1971 a emissão de títulos públicos estaduais, chamados à época de Ordens Reajustáveis do Tesouro Estadual, somente podia ocorrer em operações de Antecipação de Receita Orçamentária, desde que o valor não superasse o estoque da

dívida registrado em 1968. Portanto, as ORTEs, além da restrição quanto ao valor, tinham que ser resgatadas dentro do exercício. Com a edição das Resoluções nº 52/71 e 53/71, do Senado Federal, foi permitido aos estados uma opção de endividamento chamada de operações extralimite, que possibilitava eliminar as restrições para o aumento da dívida, desde que destinada a financiar obras e projetos de caráter prioritário³⁹. Em 1975, uma nova resolução do Senado, a de nº 62, ao mesmo tempo ampliou os limites globais de endividamento e as opções para operações extra-limite. A opção extralimite mais atraente passou a ser a tomada de empréstimos externos, à época muito facilitada tanto em função dos juros baixos como do estímulo do Governo Federal aliado à alta disponibilidade de crédito no mercado internacional.

Ao se avaliar o valor das operações de crédito contratadas constantes na Tabela 14, percebe-se que a flexibilidade concedida pelo Governo Federal foi bastante aproveitada pelo Estado do Rio Grande do Sul. O valor das operações de crédito dobrou em 1972-73 em relação aos dois anos anteriores e atingiu, em 1975, R\$ 701 milhões, o que representa mais de 10 vezes o valor anual contratado no início da década. Aproveitando essa conjuntura favorável ao endividamento, o Rio Grande do Sul conseguiu manter uma entrada líquida de recursos provenientes de operações de crédito, descontados os pagamentos do serviço da dívida⁴⁰, positiva até 1982. A partir daí e durante todo o restante da década de 80, o Estado resumiu-se a fazer mais dívida para pagar as já contraídas, além de necessitar fazer desembolsos de caixa extremamente significativos para complementar o custo do seu serviço, conforme mostra a Tabela 14. Com exceção do exercício de 1990, quando o serviço líquido da dívida foi positivo em R\$ 665 milhões, em todos os demais exercícios o valor das operações de crédito ficaram muito distantes dos valores pagos a título de serviço da dívida, o que significa que o Estado do Rio Grande do Sul teve que comprometer parcelas expressivas das suas receitas com o pagamento da dívida.

³⁹ Fica difícil imaginar a execução de qualquer projeto que não seja prioritário, logo, esse dispositivo ofereceu ampla liberdade para os estados se endividarem.

⁴⁰ O resultado dessa relação, valor das operações de crédito e despesa com o serviço da dívida, aparece na Tabela 14 como serviço líquido da dívida.

Tabela 14 Operações de crédito e serviço da dívida do Estado do Rio Grande do Sul – 1970-98

(R\$ milhões)

ANOS	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	SERVIÇO DA DÍVIDA	SERVICO LÍQUIDO DA DÍVIDA
1970	69	268	(199)
1971	68	143	(75)
1972	130	152	(22)
1973	158	211	(53)
1974	399	291	108
1975	701	489	212
1976	575	438	137
1977	404	557	(153)
1978	841	531	310
1979	830	617	213
1980	687	644	43
1981	906	604	302
1982	1.217	918	299
1983	557	1.635	(1.078)
1984	1.093	1.281	(188)
1985	893	3.553	(2.660)
1986	1.363	1.887	(524)
1987	1.756	2.084	(328)
1988	635	1.670	(1.035)
1989	296	623	(327)
1990	1.474	809	665
1991	553	689	(135)
1992	760	1.298	(538)
1993	972	1.762	(790)
1994	1.389	1.796	(407)
1995	1.191	1.555	(364)
1996	1.372	1.408	(36)
1997	1.659	1.801	(142)
1998	3.777	4.118	(341)

FONTE: Balanço Geral do Estado, 1970-98.

NOTA: Valores constantes a preços de dez./98, corrigidos pela variação do IGP-DI da FGV.

O crescimento descontrolado do estoque da dívida a partir de 1982 deveu-se única e exclusivamente às condições do seu financiamento. Até 1980, as correções monetária e cambial eram pré-fixadas, o que as deixava permanentemente abaixo da taxa efetiva de inflação, representando um baixo custo de captação. A partir de 1981, a correção monetária passou a ser pós-fixada, as taxas de juros sofreram grande elevação e, aliadas ao risco cambial, tornaram os custos de rolagem do estoque da dívida existente completamente incompatíveis com as possibilidades de pagamento do Estado.

A composição da dívida na década de 90 oferece uma idéia clara da sua lógica de crescimento, conforme demonstra a Tabela 15. O estoque da dívida fundada interna aumentou, em termos reais, 204% de 1990 a 1998, sendo que, no período, ocorreram apenas pequenas emissões para pagar parcelas de precatórios⁴¹. Em 1998, no bojo do processo de renegociação, a dívida mobiliária foi transformada em dívida contratual, conforme será visto na próxima seção deste capítulo.

A dívida contratual teve o seu valor reduzido de 1990 a 1994, em função da renegociação que ocorreu em 1989, possibilitada pela Lei nº 7.976/89, e, em 1993, com base na Lei nº 8.727/93 e também porque o Estado realizou importantes pagamentos nesse período. Na renegociação de 1989, o Estado refinanciou a sua dívida junto ao Banco do Brasil em 240 parcelas. Na renegociação de 1993, o Estado assumiu dívidas contraídas pela Companhia de Habitação, pela Companhia de Estradas Alimentadoras e pela Caixa Econômica Estadual junto ao Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, também em 240 parcelas. A dívida contratual aumentou a partir de 1995, em função não somente de novos empréstimos obtidos, mas, principalmente, pela exigência da União de que o Estado assumisse todos os passivos dos seus órgãos com as entidades do Governo Federal, na maior parte, dívidas de empresas e autarquias do Estado com o Banco do Brasil, com a Caixa Econômica Federal, com o BNDES, com a Previdência Social e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço.

⁴¹ Assim, a última emissão de títulos pelo Governo Estadual ocorreu em 30 de novembro de 1994, no valor à época, de R\$ 14,6 milhões, sendo autorizada pelo Senado Federal (Resolução nº 70/94) objetivando o pagamento de precatórios.

Tabela 15 Evolução da dívida pública do RS – 1990-98**(R\$ milhões)**

ANOS	DÍVIDA FUNDADA INTERNA		DÍVIDA FUNDADA EXTERNA	DÍVIDA FLUTUANTE	DÍVIDA TOTAL (1)	RPL	DÍVIDA TOTAL/RPL
	Títulos	Contratos					
1990	2.787	1.491	550	430	5.258	4.445	1,18
1991	2.965	1.189	629	377	5.160	4.127	1,25
1992	3.979	1.151	615	415	6.160	5.125	1,20
1993	4.349	938	562	342	6.191	5.002	1,24
1994	4.602	1.098	336	503	6.539	4.736	1,38
1995	6.141	2.027	200	1.287	9.655	4.665	2,07
1996	7.152	2.374	173	1.740	11.439	6.073	1,88
1997	8.283	2.662	257	2.569	13.771	7.008	1,97
1998	33	12.975	408	1.407	14.823	7.242	2,05

FONTE: Balanço Geral do Estado, 1990-98.

NOTA: Valores constantes a preços de dez./98, corrigidos pela variação do IGP-DI da FGV.

(1) Refere-se ao conjunto da Administração Direta.

O serviço da dívida mobiliária foi praticamente nulo a partir de 1994, conforme mostra a Tabela 16. Isso foi possível em função da Resolução nº 2.081, de 24 de junho de 1994, na qual o Banco Central criou a possibilidade de trocar os títulos estaduais por Letras do Banco Central, como forma de facilitar a rolagem da dívida pelos bancos estaduais⁴². O Estado do Rio Grande do Sul passou a fazer uso dessa premissa, trocando suas Letras Financeiras do Tesouro do Estado por LBCs. Paralelo a isso, a partir de 1994, o Senado passou a autorizar a rolagem integral dos títulos vencidos, ou seja, na data de resgate de determinado lote de títulos, o Estado era autorizado a

⁴² Essa medida foi importante para o Estado do Rio Grande do Sul, uma vez que os títulos estaduais eram considerados de segunda linha pelo mercado, que exigia o pagamento de taxa de corretagem e de taxa de risco adicionais para fazer a rolagem; já com os títulos federais, essas taxas inexistem. Esse processo ficou conhecido como **federalização da dívida mobiliária**.

lançar outro lote no mesmo valor do resgate do primeiro, não demandando desembolso financeiro por parte destes, como demonstra a Tabela 16.

Tabela 16 **Movimentação da dívida mobiliária do RS – 1994-97****(R\$ milhões)**

ANOS	ESTOQUE	RECEITA COM A ROLAGEM DOS TÍTULOS	AMORTIZAÇÕES	DESEMBOLSO LÍQUIDO
1994	3.354	641	666	(25)
1995	5.138	912	912	-
1996	6.453	872	872	-
1997	8.144	1.322	1.338	(16)

FONTE: Balanço Geral do Estado, 1994-7.

NOTA: 1. Valores correntes.

2. Saldos em 31 de dezembro.

Quando se avalia o agregado serviço líquido da dívida, construído na forma da Tabela 14, é preciso ter presente que é uma variável meramente financeira, que demonstra o resultado de caixa obtido no ano em análise, na relação operações de crédito com o serviço da dívida. Como são contratadas novas operações de crédito todos os anos, a sua simples verificação pode mascarar os desembolsos necessários para custear o estoque de dívidas já existentes, mesmo porque esses novos empréstimos terão que ser pagos no futuro, portanto, um forte fluxo de operações de crédito em um determinado exercício propicia alívio financeiro naquele exercício, mas pode comprometer os subsequentes. Aliás é o que se verificou com o Estado do Rio Grande do Sul de meados da década de 70 até 1982, quando o Estado conseguiu contratar valores expressivos a título de operações de crédito que, em função de uma série de circunstâncias, acabou por gerar um estoque de dívida de tamanha magnitude que acabou por comprometer as finanças públicas e a capacidade de prestação de serviços e investimento do Estado por toda uma geração.

A comparação dos dados da Tabela 14 com os da Tabela 17, demonstra que a expressiva redução no serviço líquido da dívida constatado nos exercícios de 1996 a 1998 (Tabela 14) ocorreu em virtude da contratação de novos empréstimos (Tabela 17) e não pela redução do custo do estoque da dívida existente que, ao contrário, permaneceu relativamente estável no período.

Tabela 17 **Custo anual do estoque da dívida do RS – 1994-98****(R\$ milhões)**

ANOS	SERVIÇO LÍQUIDO DA DÍVIDA	NOVOS EMPRÉSTIMOS	CUSTO DO ESTOQUE DA DÍVIDA
1994	(407)	52	459
1995	(365)	55	420
1996	(37)	394	431
1997	(143)	285	428
1998	(341)	171	512

FONTE: Balanço Geral do Estado, 1994-98.

NOTA: Valores constantes a preços de dez./98, corrigidos pela variação do IGP-DI da FGV.

3.2 Contrato de renegociação da dívida

No decorrer do exercício de 1995, o Estado incorreu num temerário processo de endividamento de curto prazo, conforme está discriminado no balanço anual. Contratou 16 empréstimos – as chamadas Operações de Antecipação de Receita Orçamentária – no valor total, à época, de R\$ 271 milhões, a fim de suprir insuficiências de caixa em função do aumento das despesas correntes. A Resolução do Senado nº 69/95⁴³ determina que esse tipo de empréstimo precisa ser quitado dentro do exercício ou, no mais tardar, até o final do primeiro mês do exercício seguinte.

⁴³ Art.12 “As operações de crédito por Antecipação da Receita Orçamentária deverão ser, obrigatoriamente, liquidadas até trinta dias após o encerramento do exercício em que foram contratadas, excetuadas aquelas contratadas no último ano de mandato do chefe do Poder Executivo, que deverão ser liquidadas até trinta dias antes do encerramento do exercício.” Este dispositivo foi alterado pela Resolução do Senado nº 78/98, que determina que o prazo para liquidação das operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, sejam liquidadas obrigatoriamente até dez dias úteis antes do encerramento do exercício em que foram contratadas e é vedada a contratação no último ano de exercício do mandato do chefe do Poder Executivo.

No final do exercício de 1995, conforme está registrado no **Balanço Geral do Estado**, estavam em aberto R\$ 197,5 milhões entre juros e principal atrasados, referentes às operações ARO contratadas no decorrer de 1995 e que tinham que ser quitadas até o final de janeiro de 1996. A necessidade de quitar as operações ARO contratadas junto a bancos privados, aliada ao déficit mensal de caixa que, naquele momento, já atingia cerca de R\$ 70 milhões/mês⁴⁴, criou uma situação de insolvência do Estado.

O socorro negociado com o Governo Federal incluiu dois tipos de crédito: no primeiro, a Caixa Econômica Federal assumiu os débitos de curto prazo do Estado, decorrentes das operações ARO, junto aos bancos privados, e, o segundo, acordado com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, referia-se a operações de curto prazo destinadas a antecipar as receitas que seriam obtidas com o processo de privatização, que se iniciou com a venda de parte da Companhia Riograndense de Telecomunicações, no final do exercício de 1996. Com esse objetivo, o Estado assinou dois contratos com a Caixa Econômica Federal, em 30 de janeiro e 9 de fevereiro de 1996, obtendo um crédito de R\$ 205 milhões. Já as operações realizadas com o BNDES estão registradas no Balanço Geral pelo seu valor total, que foi quitado no final do exercício de 1996 com a venda de parte da CRT, não sendo possível, portanto, apurar as datas.

Nessa conjuntura de insolvência, o Estado do Rio Grande do Sul começou a negociar com o Governo Federal um novo acordo, englobando, além das dívidas de curto prazo repassadas para a Caixa Econômica Federal, o conjunto da dívida mobiliária e o saneamento do Banco do Estado do Rio Grande do Sul. O protocolo de acordo foi assinado em 20 de setembro de 1996, fixando as condições gerais em que iriam ocorrer as negociações e a elaboração dos contratos de refinanciamento. Durante o período em que perdurarem as negociações, o protocolo de acordo prevê duas condições extremamente favoráveis ao Estado:

- suspensão dos pagamentos enquanto perdurarem as negociações das dívidas contraídas junto a Caixa Econômica Federal e rolagem integral dos títulos da dívida mobiliária;

⁴⁴ O déficit operacional registrado no exercício de 1996 foi da ordem de R\$ 877 milhões, conforme demonstrado no Anexo.

- o Governo Federal concederá aval ao Estado para a contratação de operações de crédito junto a organismos internacionais (BIRD e BID).

De outra forma, o acordo prevê que, depois de assinado o contrato, o Estado somente poderá contratar novos empréstimos ou emitir títulos quando o valor total da dívida for inferior à receita líquida real⁴⁵. A meta é que essa condição seja atendida em 31 de dezembro de 2008. Até lá, o Governo Federal somente concederá aval para operações de crédito junto a organismos internacionais se a relação entre o valor da dívida financeira total e a receita líquida real for decrescente. Essa condição somente será atingida se a variação anual do IGP-DI/FGV for inferior a 4%. Isso ocorre porque a dívida foi parcelada em 30 anos, o significa dizer que o Estado amortiza 3,33% ao ano, logo, se o IGP-DI variar mais do que isso, mesmo mantendo os pagamentos em dia, o valor do estoque continuará aumentando.

Com condições tão favoráveis enquanto perdurassem as negociações, era natural que estas se estendessem. Entretanto, no decorrer desse processo, não ocorreram alterações no protocolo inicial, e, com base neste, foi firmado, em 15 de abril de 1998, o contrato de refinanciamento da dívida, que somente teve eficácia em 16 de novembro de 1998, no momento da assinatura dos contratos de assunção de dívidas, conforme descrito no **Balanco Geral do Estado** de 1998. As cláusulas básicas do contrato são as seguintes:

- a celebração do contrato recebeu autorização legislativa através da Lei Estadual nº 10.920, de 3 de janeiro de 1997, da Lei Federal nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e pela Resolução nº 64, de 1º de julho de 1998, do Senado Federal;
- as datas de corte do saldo devedor são 31.03.96 para a dívida mobiliária e 16.12.97 para a dívida contratual perante a Caixa Econômica Federal (após essas datas os saldos serão corrigidos pelos critérios do contrato);

⁴⁵ Receita Líquida real (RLR) é a receita realizada nos 12 meses anteriores ao mês imediatamente anterior aquele em que se estiver apurando, excluindo-se o seguinte: receitas de operações de crédito, anulação de restos a pagar, alienação de bens, transferências vinculadas a qualquer título, transferências voluntárias ou doações recebidas com fim específico de atender a despesas de capital, transferências aos municípios; definida conforme a Resolução nº.78/98 do Senado, art.6º§ 3º.

- o prazo de pagamento será de 30 anos, podendo ser prorrogado por mais 10, caso houver saldo residual;
- os juros serão calculados e debitados mensalmente, pelo sistema *price* de amortização, à taxa mínima de 6% ao ano (caso haja descumprimento do contrato pelo Estado, passarão a incidir juros de mercado) sobre o saldo devedor previamente atualizado pela variação positiva do IGP-DI/FGV (se houver deflação, o índice não será considerado);
- o Estado oferece como garantias as suas receitas próprias, concedendo poderes à União para, inclusive, efetuar saques em sua conta movimento e as transferências constitucionais e legais a que tem direito;
- as prestações mensais terão como limite 12% em 1998, 12,5% em 1999 e 13% a partir do ano 2000 da receita líquida real, com dedução dos pagamentos de serviço da dívida da Administração Direta perante a União e da dívida externa contratada até 30.09.91;
- o valor da prestação mensal que exceder o limite a ser pago no mês será transferido para uma conta-resíduo, que será amortizada no prazo excedente de até 10 anos;
- o valor contratual refinanciado perfaz R\$ 7.782 milhões, sendo R\$ 7.157 referentes à dívida mobiliária e R\$ 625 aos contratos com a Caixa Econômica Federal;
- desse valor, o contrato prevê uma amortização extraordinária de R\$ 1.150 milhões, a ser feita através da denominada **Conta Gráfica**, no valor de R\$ 650 milhões – mediante a transferência de titularidade de ações da Companhia de Geração Térmica do Estado para a União de R\$ 500 milhões e pelo pagamento à mesma de R\$ 150 milhões referentes a dívida da Companhia Estadual de Energia Elétrica junto a Eletrobrás – ; e, ainda, da denominada **Conta Elétrica**, no valor de R\$ 500 milhões correspondente as dívidas da CEEE junto à União.

Para formalizar essas transações, a CEEE firmou, também em 15.04.98, um contrato de promessa de compra e venda de ações com a Eletrobrás, que prevê a transferência de titularidade de ações da CEEE no valor de R\$ 650 milhões (R\$ 500 milhões da Conta Elétrica e R\$ 150 milhões da Conta Gráfica), ou, caso não ocorra essa transferência, mediante o pagamento da dívida,

que, nessa hipótese, passa ser remunerada pela TJLP mais juros de 8% ao ano. A Tabela 18 mostra os saldos da dívida após todos esses ajustes.

Tabela 18 Saldos da dívida renegociada do RS – 1998**(R\$ milhões)**

SALDO DEVEDOR	EM 16.11.98	EM 31.12.98
Principal	7.119	6.864
Resíduo	306	322
Conta gráfica	677	160
Conta elétrica	521	534
Total	8.623	7.880

FONTE: Balanço Geral do Estado, 1998, p.113.

O principal foi reduzido em função das parcelas atrasadas que foram quitadas no final de dezembro. O resíduo representa o somatório de quanto as parcelas mensais contratadas ultrapassaram o limite de receita previsto no contrato⁴⁶, o qual deverá ser pago após o período de amortização. O valor da Conta Gráfica foi reduzido em função da transferência de titularidade das ações da CGTEE. A existência dessas duas contas, Gráfica e Elétrica, deve-se ao fato de que esses valores serão pagos mediante transferência de titularidade de ações. As ações da Conta Gráfica serão transferidas ao BNDES, e as da Conta Elétrica, para a Eletrobrás, que as oferecerão em leilão público. Caso o valor apurado no momento da venda seja inferior ao valor nominal pelo qual essas ações foram transferidas, o Estado terá que complementar com outros ativos, desde que aceitos pelo BNDES e/ou pela Eletrobrás, ou realizar o pagamento em dinheiro nos mesmos critérios do contrato; se o valor apurado com a venda for maior que o previsto, o saldo será abatido da conta-resíduo.

Ainda no âmbito do processo de renegociação da dívida, o Estado firmou, em 31.03.98, com a União um contrato de financiamento no âmbito do Programa de Estímulo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária, cujas características básicas são as seguintes:

⁴⁶ Os limites de comprometimento da RLR estão estabelecidos no contrato como sendo de 12% em 1998, 12,5% em 1999 e 13% a partir do ano 2000.

- a finalidade é financiar o programa de saneamento do Banrisul e transformação da antiga Caixa Econômica Estadual, hoje Sulcaixa, em agência de fomento;
- o referido contrato recebeu autorização legislativa através da Medida Provisória nº 1.612-21, de 05.03.98, da Lei Estadual nº 10.959/97 e da Resolução nº 63/98 do Senado Federal;
- o prazo de pagamentos, juros, garantias, correção monetária e sistema de amortização é o mesmo do contrato da dívida;
- o valor das prestações está incluído nos limites de comprometimento da receita previstos no contrato da dívida, entretanto, se, decorridos 18 meses da assinatura do contrato, o Estado continuar com o controle de alguma instituição financeira, ou seja, se o Estado não vender o Banrisul, passam a ser extralimite;
- em 10.12.98, a União liberou a importância de R\$ 2.380 milhões, destinando R\$ 700 milhões para aumento de capital do Banrisul; R\$ 1.327 milhões para a aquisição, pelo Estado, da carteira imobiliária e do Fundo de Compensação das Variações Salariais da Sulcaixa, e R\$ 353 milhões para a cobertura de deficiência patrimonial da Sulcaixa. Em 31.12.98, ainda estava pendente de liberação em torno de R\$ 100 milhões, previstos no contrato e destinados à capitalização da Sulcaixa, a fim de que possa atuar como **agência de fomento**;
- como contrapartida, o Estado assumiu o passivo atuarial do Banrisul junto à Fundação Banrisul de Seguridade Social, no valor de R\$ 500 milhões, e outras dívidas do Banrisul junto ao BNDES, no valor de R\$ 62 milhões.

Como se percebe, as condições impostas pelos contratos são bem mais duras do que aquelas do período em que os mesmos estavam sendo negociados. A demora na assinatura dos mesmos constituiu-se numa espécie de moratória concedida pelo credor. Esses dois fatos – suspensão dos pagamentos e possibilidade de acesso a créditos internacionais – nunca foram admitidos pelo Governo do Estado como situações transitórias. Entretanto o **Informe Conjuntural** de novembro de 1996 (publicação oficial conjunta das Secretarias da Fazenda, do Planejamento, do Banrisul e da FEE) trazia artigo assinado por Jorge Luiz Costa Melo, funcionário da Junta de

Coordenação Financeira, setor técnico da Secretaria da Fazenda responsável pelas negociações com o Governo Federal, ressaltando esses dois aspectos.

“A renegociação da dívida pública do Estado, cujo protocolo foi assinado em 20 de setembro último, vai gerar resultados significativos para o Rio Grande do Sul. Sob o ponto de vista financeiro, esses resultados já se traduziram em geração de caixa para o Tesouro, uma vez que, somente no mês de setembro, o Estado deixou de desembolsar R\$ 55,4 milhões referentes ao pagamento do serviço das dívidas com a Caixa Econômica Federal e por Antecipação de Receita Orçamentária. O protocolo não prevê nenhum desembolso com o serviço dessas dívidas para 1996 e, sim, permite que o saldo devedor de ambas, juntamente com o estoque da dívida mobiliária, venha a ser amortizado em 30 anos, a partir de 1997. Graças a isso, a economia de caixa para o período set-dez/96 será da ordem de R\$ 134 milhões. Com relação à captação de recursos internacionais para investimentos, a renegociação permite que venham a ser contratados recursos, junto ao BIRD e ao BID, da ordem de R\$ 800 milhões, os quais serão destinados à construção e à recuperação de rodovias, à modernização e a reforma do Estado, além de projetos da área social. Essas captações, até então, estavam inviabilizadas, tendo em vista a incompatibilidade crescente entre a relação receita/dívida, que sinalizava para o futuro próximo um total descolamento dessas duas variáveis” (MELO, 1996, p.1).

Na realidade, os pagamentos das dívidas de curto prazo já foram suspensos desde jul./96, conforme mostra o relatório do Departamento da Dívida Pública, da Secretaria da Fazenda, emitido em 7 de outubro de 1996, e que lista os pagamentos efetuados pelo Estado relacionados com a dívida até set./96. O mesmo relatório também apresenta a projeção de desembolso mensal com essas dívidas de curto prazo no período de jul./96 a jan./97, que perfaz os R\$ 134 milhões citados no artigo como economia no exercício de 1996.

No mesmo sentido, a explanação do então Secretário da Fazenda à época, César Busatto, na Comissão de Finanças e Planejamento da Assembleia Legislativa, em 17 de outubro de 1996, onde apresentou as vantagens para o Estado da renegociação, também se fixava nesses dois pontos: a economia de caixa no exercício de 1996 em função do parcelamento, em 30 anos, das dívidas de curto prazo e a possibilidade de obtenção de empréstimos internacionais. Quanto aos pagamentos a serem feitos a partir do exercício de 1999, admitia: *“Estabelecemos como parâmetro o nível de comprometimento que deveríamos ter com o serviço da dívida mesmo que não fizéssemos a renegociação”* (BUSATTO, 1996, p. 12). Ou seja, as vantagens financeiras da renegociação

estendem-se apenas aos exercícios de 1996 a 1998, o que, de fato, se materializou tanto em termos de redução efetiva do custo do serviço como no que tange ao afluxo de novos financiamentos, conforme ilustra a Tabela 17. Ressalte-se que o pagamento desses novos empréstimos constitui parcela extralimite, ou seja, o seu custo financeiro não estará englobado nos limites de comprometimento da receita fixados, uma vez que se tratam de empréstimos internacionais e o contrato de renegociação contempla apenas o serviço da dívida externa existente em 30 de setembro de 1991.

O programa de saneamento do Banrisul através do Proes, que representará um desembolso anual para o Tesouro da ordem de R\$ 230 milhões, destinou-se a preparar o Banco para um futuro processo de privatização. Inclusive, o contrato firmado com a União é explícito ao prever que, caso o Estado continue controlando qualquer instituição financeira 18 meses após a assinatura do contrato, a parcela referente ao pagamento do Proes passaria a ser extralimite. Por outro lado, a maior parte da contrapartida que o Estado teve que assumir diretamente na operação destina-se a cobrir o passivo atuarial da Fundação de Seguridade Social do Banco, o que permitiria, em caso de privatização, separar o Banco da Fundação, já que esta teria patrimônio suficiente para cumprir todos os seus compromissos independentemente da existência do Banco.

A análise de todo o processo que envolveu a assinatura do acordo de renegociação da dívida, afora o debate político que gerou e vem gerando, permite algumas constatações:

- o processo de renegociação ocorreu numa conjuntura de extrema fragilidade financeira do Estado, o que tanto lhe dava pouca liberdade de escolha, como também, de alguma forma, dificultava o convencimento quanto à possibilidade de formular um cenário alternativo;
- a origem dessa fragilidade financeira não está associada ao estoque da dívida mobiliária ou contratual, mas, sim, à forma como foi financiado o déficit de caixa registrado no decorrer do exercício de 1995, baseado em operações ARO, portanto, de curtíssimo prazo, com taxas de juros que atingiam 36% ao ano, conforme informava o então Secretário da Fazenda, em sua palestra na Assembléia Legislativa (BUSATTO,1996);
- toda a lógica de negociação adotada pelo Estado prendeu-se à situação de curto prazo, o que é evidenciado tanto pelas condições extremamente favoráveis ao Estado enquanto durassem as

negociações, como pelas manifestações tanto do setor técnico responsável pela negociação quanto do próprio Secretário de Fazenda à época;

- essa preocupação de curto prazo passa a impressão de existir uma convicção por parte do Governo do Estado de que, no futuro, essas condições seriam alteradas, o que se traduz também na protelação da efetivação do contrato que, de fato, somente ocorreu em 16.11.98, praticamente dois anos após o previsto no protocolo inicial (final do exercício de 1996) e após a derrota eleitoral do Governador à época;
- essa idéia da possibilidade de alteração do acordo no futuro ou da protelação indefinida para sua conclusão também é reforçada pelo fato de durante o longo processo de negociação, o Governo do Estado não ter apresentado, ao menos oficialmente ou que se tenha dado conhecimento público, nenhuma contraproposta às exigências da União que pudesse representar, por exemplo, a continuidade dos desembolsos de caixa dos últimos anos;
- o cumprimento dos contratos de renegociação da dívida, admitindo que a parcela do Proes, mesmo o Estado não vendendo o seu banco, permaneça dentro do limite de comprometimento de receita previsto, demandará um desembolso líquido anual do Tesouro da ordem de R\$ 850 milhões aos níveis de receita de hoje, ou em torno de 15% da receita líquida real para os próximos 40 anos, o que é muito superior ao que vinha sendo pago, conforme informa a Tabela 17;
- os fatos de a origem da maior parte da dívida estar na política de endividamento a que o Governo Federal induziu os estados no início da década de 70 até 1983 e de que o seu crescimento vertiginoso se deveu às políticas econômicas também definidas pela União, ao que parece, não foram levados em conta no bojo da negociação;
- as exigências feitas pelo Governo Federal em termos de venda de patrimônio do Estado atendiam ao projeto do Governo do Estado à época, o que facilitou as negociações nos termos em que se deram; e
- caso o Estado tenha que cumprir os contratos nos termos em que estão, constata-se que o endividamento a que foi induzido no início da década de 70 até 1983 irá comprometer a sua capacidade de investimento e de prestação de serviços à população por mais de uma geração.

Na análise deste capítulo, demonstra-se que o pagamento do serviço da dívida é o elemento determinante do desequilíbrio das finanças do Estado do Rio Grande do Sul a partir de 1999, constituindo-se no principal desafio a ser enfrentado pelo Governo do Estado, conforme será avaliado no próximo capítulo.

4. A CRISE FISCAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O ambiente de crise fiscal enfrentado pelo Estado do Rio Grande do Sul neste fim de século é o reflexo direto do esgotamento do padrão de financiamento adotado pelo Estado a partir da década de 70, causado pela agudização do conflito de interesses no seio do próprio Estado e cujo resultado da disputa política aponta uma nova conformação do Estado. Tal padrão de financiamento está baseado na renúncia fiscal como principal elemento da política de desenvolvimento e no endividamento público, interno e externo, para compensar as insuficiências do sistema tributário e financiar o déficit crônico das finanças públicas, sendo o objetivo deste capítulo demonstrar como esse processo se materializou no Estado do Rio Grande do Sul.

A ocorrência de déficit orçamentário é uma constante na história das finanças do Rio Grande do Sul. Nos 29 anos (1970 a 1998)⁴⁷ que compõem a série histórica que é a base para este estudo, o Estado do Rio Grande do Sul somente não registrou déficit orçamentário em 1978 e 1989, conforme Tabela 19, além de nos anos de 1996 a 1998, que se mostram superavitários. Porém, se forem excluídas as receitas extraordinárias obtidas com o processo de privatização, constata-se o aprofundamento da deterioração das finanças estaduais, conforme mostra a Tabela 20.

⁴⁷ Ver Anexo.

Tabela 19 Resultados orçamentário e operacional em relação à RPL no RS – 1970-98

ANOS	RPL (R\$ milhões)	RESULTADO OPERACIONAL (R\$ milhões)	RESULTADO ORÇAMENTÁRIO (R\$ milhões)	RESULTADO OPERACIONAL/RPL (%)	RESULTADO ORÇAMENTÁRIO/ RPL (%)
1970	1.777	79	(119)	4,44	(6,70)
1971	1.935	(16)	(45)	(0,83)	(2,33)
1972	2.081	(106)	(84)	(5,09)	(4,04)
1973	2.537	(128)	(159)	(5,05)	(6,27)
1974	2.574	(278)	(138)	(10,80)	(5,36)
1975	2.841	(449)	(234)	(15,80)	(8,24)
1976	2.722	(663)	(507)	(24,36)	(18,63)
1977	3.006	(35)	(182)	(1,16)	(6,05)
1978	3.154	(225)	86	(7,13)	2,73
1979	3.147	(384)	(153)	(12,20)	(4,86)
1980	3.314	(234)	(179)	(7,06)	(5,40)
1981	3.569	(498)	(189)	(13,95)	(5,29)
1982	3.935	(785)	(484)	(19,95)	(12,30)
1983	3.353	(744)	(1.821)	(22,19)	(54,31)
1984	3.222	(659)	(847)	(20,45)	(26,32)
1985	3.776	(347)	(3.002)	(9,19)	(79,50)
1986	4.613	(324)	(833)	(7,02)	(18,06)
1987	4.111	14	(314)	0,34	(7,64)
1988	4.292	754	(281)	17,57	(6,55)
1989	4.949	381	55	7,70	1,11
1990	4.444	(899)	(234)	(20,23)	(5,24)
1991	4.128	(67)	(202)	(1,62)	(4,89)
1992	5.125	161	(377)	3,14	(7,36)
1993	5.002	613	(177)	12,26	(3,54)
1994	4.737	142	(263)	3,00	(5,55)
1995	4.664	(257)	(621)	(5,51)	(13,31)
1996	6.073	(877)	39	(14,44)	0,64
1997	7.008	(1.289)	450	(18,39)	6,42
1998	7.242	(1.137)	374	(15,70)	5,16

FONTE: Balanço Geral do Estado, 1970-98.

NOTA: Valores constantes a preços médios de 1998, atualizados pela variação do IGP-DI/FGV.

O resultado orçamentário é uma variável que mostra se, em determinado exercício, as fontes de financiamento, qualquer que sejam elas, foram ou não suficientes para fazer frente ao conjunto das despesas daquele ano, sendo, portanto, a diferença entre receita total e despesa total. Trata-se de uma variável quantitativa, ou seja, não expressa a qualidade nem da fonte de financiamento nem da despesa, por isso precisa ser avaliada com uma certa cautela.

Tabela 20 Resultados orçamentário e operacional excluía a receita proveniente das privatizações no RS – 1996-98

(R\$ milhões)

ANOS	RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	RECEITA DE PRIVATIZAÇÃO (1)	RESULTADO ORÇAMENTÁRIO SEM PRIVATIZAÇÕES
1996	39	952	(913)
1997	450	1.881	(1.431)
1998	374	1.852	(1.478)

FONTE: Balanço Geral do Estado, 1996-98.

NOTA: Valores constantes a preços médios de 1998, atualizados pela variação do IGP-DI/FGV.

(1) Corresponde ao item alienação de bens no Anexo.

A existência de déficit orçamentário significa que as fontes de financiamento, cujo somatório é a receita total, não foram suficientes para custear o conjunto das despesas em determinado exercício, portanto, esse déficit terá que ser financiado mediante novo endividamento, ou pago no exercício seguinte, e assim sucessivamente. Para o exercício de 1985, a Tabela 19 apresenta como resultado orçamentário um déficit no valor R\$ 3.002 milhões, o que representaria à época 80% da RPL. Apesar de ser esse o registro que consta no Balanço Geral do Estado, é muito provável que o mesmo tenha algum erro ou que as operações registradas a título de serviço da dívida tenham se concentrado no final do exercício. Como a indexação se deu utilizando índices médios, esse fato

ocasiona uma grande distorção, porém diversos outros estudos consultados apresentam o exercício de 1985 dessa mesma forma⁴⁸.

No período de 1996 a 1998, chama atenção na Tabela 19 o aumento expressivo da RPL e do déficit operacional, aliado a um resultado orçamentário positivo. Isso ocorreu em virtude dos valores expressivos apurados pelo Estado com o processo de privatização. Ao se eliminarem as receitas de privatização para efeito de cálculo do resultado orçamentário na forma da Tabela 20, constata-se que, nesse período, o déficit orçamentário apresentou uma expressiva elevação, o que demonstra a fragilidade da situação financeira do Estado. Por outro lado, ainda na Tabela 20, também se evidencia que o resultado orçamentário positivo apurado no período é consequência única e exclusiva da entrada de recursos extras oriundos das privatizações.

O processo de privatização não se constituiu em solução para o desequilíbrio financeiro do Estado, produzindo apenas um momentâneo alívio financeiro. Porém, já a curto prazo, além de exaurir essa fonte de recursos, acabou limitando os mecanismos de intervenção do Estado no processo produtivo⁴⁹, resultando em dificuldades adicionais para manter e ampliar o nível de receitas operacionais. A rigor, o processo de venda de ativos encobre um elevado déficit orçamentário, que, a partir de 1999, terá que ser coberto de uma maneira diferente da utilizada até o momento.

O resultado operacional, por sua vez, é uma variável mais qualitativa que informa se a estrutura de custos do Estado, compreendida pelos serviços que presta e os investimentos que faz, foi suportada em determinado exercício pela sua estrutura de receitas próprias normais. Portanto, do lado da receita, não são computadas as operações de crédito e outras receitas de caráter extraordinário (receitas oriundas da venda de patrimônio, por exemplo) e, no da despesa, é excluído o serviço da dívida. Como se trata de uma relação que envolve variáveis parciais, não se presta para aferir isoladamente a realidade financeira, já que, como se verá a seguir, se verificam períodos com superávit operacional expressivo e de grandes desequilíbrios financeiros em função do serviço da

⁴⁸ Como, por exemplo, MENEGUETTI NETO & RUCKERT (1994), FRAQUELLI (1990) e MOURA NETO (1994).

⁴⁹ A CRT e parte da CEEE, que foram as empresas que proporcionaram a maior parcela dos recursos oriundos da privatização, após a recomposição tarifária que antecedeu a venda tornaram-se tão lucrativas que poderiam, caso tivessem permanecido públicas, ser o instrumento para viabilizar diversas políticas do Estado.

dívida. Logo, para identificar o que originou os reiterados déficits, é preciso confrontar os resultados orçamentário e operacional com o desempenho dos principais agregados de despesa, o que será feito de acordo com os períodos de governo.

4.1 Análise do resultado da execução orçamentária por período de governo

Ao fazer o confronto das variáveis de resultado com os principais agregados de despesa na forma da Tabela 21, constata-se que a origem dos reiterados déficits varia no decorrer do tempo abrangido por este estudo e apresenta lógica distinta durante o mandato de cada governador. Apesar de esse período representar uma linha contínua em termos do padrão político e administrativo de atuação assumido pelo Estado do Rio Grande do Sul, as circunstâncias políticas e econômicas mais gerais e a personalidade de cada governo produziram ambientes distintos, que se materializaram nas finanças públicas com algumas especificidades, daí a necessidade de se avaliar cada período de governo em separado.

Tabela 21 Resultado orçamentário, serviço líquido da dívida, despesas com pessoal e despesas de capital no RS – 1970-98

(R\$ milhões)

ANOS	RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	RESULTADO OPERACIONAL	SERVIÇO LÍQUIDO DA DÍVIDA	DESPESAS COM PESSOAL	DESPESAS DE CAPITAL
1970	(119)	79	(199)	981	521
1971	(45)	(16)	(75)	1.124	446
1972	(84)	(106)	(22)	1.067	656
1973	(159)	(128)	(53)	1.267	787
1974	(138)	(278)	108	1.344	925
1975	(234)	(449)	212	1.751	1.164
1976	(507)	(663)	137	1.833	1.118
1977	(182)	(35)	(153)	1.803	952
1978	86	(225)	310	2.010	947
1979	(153)	(384)	213	2.134	1.057
1980	(179)	(234)	43	2.216	1.072
1981	(189)	(498)	302	2.365	1.253
1982	(484)	(785)	299	2.664	1.403
1983	(1.821)	(744)	(1.078)	2.450	1.222
1984	(847)	(659)	(188)	2.404	1.116
1985	(3.002)	(347)	(2.660)	2.233	546
1986	(833)	(324)	(524)	2.666	469
1987	(314)	14	(328)	2.731	565
1988	(281)	754	(1.035)	2.574	616
1989	55	381	(327)	2.837	1.069
1990	(234)	(899)	665	3.487	1.179
1991	(202)	(67)	(135)	2.883	483
1992	(377)	161	(538)	3.495	774
1993	(177)	613	(790)	3.206	564
1994	(263)	142	(407)	3.364	646
1995	(621)	(257)	(364)	3.841	471
1996	39	(877)	(36)	4.345	902
1997	450	(1.288)	(142)	4.082	1.543
1998	374	(1.137)	(341)	4.328	1.347

FONTE: Balanço Geral do Estado, 1970-98.

NOTA: Valores constantes a preços médios de 1998, atualizado pela variação do IGP-DI/ FGV.

4.1.1 Governos do Regime Militar

No período de 1970 a 1982⁵⁰, constata-se que o déficit operacional foi em regra, maior que o déficit orçamentário⁵¹, o que significa dizer que a explicação para a ocorrência de déficit se encontra nas despesas operacionais do Estado e não no pagamento do serviço da dívida, uma vez que, nesse período, o Estado obteve valores maiores em operações de crédito do que gastou com o serviço da dívida. A Tabela 21 mostra que o serviço líquido da dívida foi positivo na maioria dos anos e, quando negativo, apresentou valores baixos.

As despesas com pessoal, nesse período, aumentaram 172%, passando de R\$ 981 milhões em 1970 para R\$ 2.664 milhões em 1982. Da mesma forma, o Estado conseguiu manter um alto nível de despesas de capital, que, na média, ficou acima de R\$ 1 bilhão/ano, representando em torno de 35% da RPL. O serviço líquido da dívida apresentou resultado positivo de R\$ 1.122 milhões (as operações de crédito somaram R\$ 6.985 milhões, e o serviço da dívida, R\$ 5.863 milhões) para uma despesa de capital de R\$ 12.301 milhões, o que demonstra uma grande capacidade de investimento do Estado com recursos próprios. Essa informação é muito importante, uma vez que contraria toda uma imagem construída ao longo do tempo de que os investimentos do Estado, nessa época, somente ocorreram em função do endividamento, já que, do total investido, apenas 12% eram provenientes de operações de crédito, comprovando que foi a capacidade própria de geração de recursos do Estado que possibilitou os investimentos na magnitude em que ocorreram. Essa capacidade de alavancagem com recursos próprios está associada ao desempenho das receitas, que, apesar de não terem acompanhado o PIB nacional, que aumentou em torno de 175% no período, apresentaram crescimento expressivo: o ICM aumentou 112%, e a RPL, 122% no período de 1970 a 1982.

⁵⁰ O futuro governador era indicado pelo Presidente da República e referendado pela Assembléia Legislativa.

⁵¹ Exceto nos exercícios de 1970, 1971, 1973 e 1977. Ver Tabela 21.

Por outro lado, a pequena participação dos recursos de terceiros no conjunto dos investimentos do período demonstra também que o endividamento do Rio Grande do Sul, nessa fase, ocorreu mais em função da política econômica do Governo Federal, que induziu o conjunto dos estados brasileiros a essa prática, do que para atender às necessidades concretas do Estado. O esforço do Governo Federal, durante o Governo Geisel, para manter o ritmo de crescimento da economia, através do II PND, aliado à política federal de consolidação de um mercado de títulos públicos que se tornasse opção para a valorização dos capitais, constituindo ambiente favorável para o afluxo destes ao País (TAVARES, 1983), levou o Banco Central e o Senado Federal, conforme está demonstrado no Capítulo 3, a flexibilizarem as regras e a ampliarem as possibilidades para os estados obterem financiamentos externos e emitirem títulos públicos, o que os orientou e os induziu a essa prática independentemente das necessidades concretas de cada realidade.

4.1.2 Governo Jair Soares

No período de 1983 a 1986, que correspondeu ao Governo Jair Soares, primeiro governador eleito após o período militar, percebe-se uma total inversão da situação financeira do Estado. O serviço líquido da dívida, que havia sido positivo em R\$ 299 milhões em 1982, passou a ser negativo em R\$ 1.078 milhões em 1983, o que está associado, conforme já referido no capítulo anterior, com a alteração na forma de cálculo dos juros e da correção monetária e ao próprio aumento das taxas de juros internacionais, que resultou na crise da dívida externa em 1982.

Apesar de as despesas com pessoal terem permanecido abaixo do nível registrado em 1982 e de os investimentos terem sido reduzidos para menos da metade do verificado no período anterior, o Estado continuou registrando déficit operacional expressivo, dessa vez como consequência direta da queda na arrecadação verificada de 1983 a 1985. Mesmo reduzindo as suas despesas de custeio e investimento, o Estado acumulou, nesses quatro anos, um déficit orçamentário de R\$ 6.503 milhões, sendo que, destes, o serviço líquido da dívida negativo respondeu por R\$ 4.450 milhões. A receita própria líquida, por sua vez, somente em 1986, com o grande aquecimento da economia

provocado pelo Plano Cruzado, após três anos consecutivos de queda, retomou e superou o valor registrado em 1982.

Nesse período, a dívida pública passou a ser causa fundamental do descontrole financeiro do Estado. Esse fato foi constatado, à época, por REIS (1985), ao afirmar que a utilização das operações de crédito:

“(...) da forma como vem sendo determina no futuro mais dificuldades do que soluções para as finanças, isto porque como a receita não vem crescendo a ponto de custear os gastos com o custeio e os encargos da dívida, torna-se necessário cada vez mais a contratação de novas operações para cobrir esse hiato” (REIS, 1985, p.237).

Conforme se depreende, a partir de 1983, o processo de endividamento deixou de ser um mecanismo para financiar o déficit e passou a ser o principal elemento desencadeador do desequilíbrio das finanças do Estado, situação que permanece até os dias de hoje.

4.1.3 Governo Pedro Simon

No período seguinte, 1987 a 1990, que corresponde ao mandato do Governador Pedro Simon, pela primeira vez, desde 1970, o Estado registrou superávit operacional, conforme mostra a Tabela 21. Nos três primeiros anos do seu mandato – de 1987 a 1989 – apesar da queda do ICMS registrada nos dois primeiros anos, o Estado registrou superávits operacionais no valor acumulado de R\$ 1.149 milhões. Esse esforço de austeridade foi integralmente consumido pelo serviço líquido da dívida, que permaneceu negativo e registrou déficit acumulado no valor de R\$ 1.690 milhões.

O resultado operacional positivo nesses três primeiros anos foi conseguido em função das despesas com pessoal, que permaneceram estagnadas quase no mesmo nível registrado em 1982. As despesas de capital apresentaram uma pequena elevação nos dois primeiros anos e dobraram a partir de 1989, atingindo em torno de R\$ 1.100 milhões/ano, o que foi possível em virtude da expressiva recuperação do agora ICMS, que, em 1989, foi 30% superior ao de 1988, reflexo

direto da reforma tributária trazida pela Constituição de 1988, e, também, pela otimização da gestão financeira que possibilitou a obtenção de receitas financeiras expressivas.

No último ano do Governo Pedro Simon, o quadro alterou-se: as despesas com pessoal sofreram um incremento de quase 30% em relação à média dos três primeiros anos, e as despesas de capital permaneceram em patamar elevado – R\$ 1.179 milhões. Portanto, mesmo com o aumento verificado no ICMS, o Estado voltou a registrar déficit operacional expressivo de R\$ 899 milhões. Esse resultado operacional negativo foi compensado, em parte, pela entrada de novas operações de crédito, que, também pela primeira vez desde 1982, superaram em R\$ 665 milhões o desembolso com o serviço da dívida. Em suma, no último ano de Governo Pedro Simon, registrou-se importante elevação no custo da estrutura do Estado e incremento no endividamento, o que, além de anular os três anos de austeridade fiscal na busca do equilíbrio financeiro, trouxe conseqüências para os exercícios futuros.

4.1.4 Governo Alceu Collares

O período de 1991 a 1994, que corresponde ao mandato do Governador Alceu Collares, foi, dos períodos estudados, o mais austero. O Governador Alceu Collares reduziu, já no primeiro ano, o déficit operacional, que havia sido de R\$ 899 milhões em 1990, para apenas R\$ 67 milhões em 1991, sendo que, nos três exercícios subseqüentes, registraram-se resultados operacionais positivos. Isso foi possível porque as despesas com pessoal⁵² permaneceram, em todo o período, abaixo do valor registrado em 1990 e as despesas de capital, na média, foram 30% inferiores às do período de governo anterior. O serviço líquido da dívida permaneceu altamente negativo nos quatro anos, acumulando R\$ 1.870 milhões, valor superior ao déficit orçamentário registrado no período, que foi de R\$ 1.019 milhões. O fato de o déficit do serviço líquido da dívida ter sido R\$ 851 milhões superior ao déficit orçamentário demonstra que, nesse período de governo, o desembolso de caixa para custear o serviço da dívida foi o responsável pelo desequilíbrio das finanças do Estado.

⁵² Para melhor entendimento deste tema, ver CALAZANS (1993).

Cabe ressaltar aqui o papel fundamental desempenhado pela inflação no ajuste operacional realizado pelo Estado durante o Governo Alceu Collares. A inflação foi fundamental em dois aspectos: primeiro, ao possibilitar uma redução expressiva da folha de pagamento de forma quase que “indolor”, ou seja, bastava não conceder reajuste em um determinado mês ou mesmo atrasar os pagamentos, e a despesa automaticamente reduzia-se; segundo, a reorganização da gestão financeira com a criação do sistema de caixa único⁵³ possibilitou também ao Estado voltar a se beneficiar e lucrar com a **ciranda financeira**, conforme já havia ocorrido nos exercícios de 1988 e 1989. Em 1992 e 1993, o valor das receitas financeiras⁵⁴ foi equivalente a mais de 50% do valor da parcela do ICMS que pertencia ao Estado, perfazendo, nos quatro anos, R\$ 3.612 milhões o que equivale, em termos líquidos, a mais de um ano de arrecadação do ICMS.

4.1.5 Governo Antonio Britto

No último período de governo – 1995 a 1998 –, correspondente ao mandato do Governador Antonio Britto, o Estado, depois de três anos consecutivos com resultado operacional positivo, voltou a registrar déficit operacional em todo o período e em patamares muito elevados. Isso ocorreu porque as despesas de pessoal e de capital registraram expressiva elevação. A média anual dos gastos com pessoal, foi 30% superior à média do Governo Alceu Collares. As despesas de capital ficaram na faixa de R\$ 1.065 milhões/ano contra os R\$ 616 milhões/ano registrado no Governo Alceu Collares e R\$ 857 milhões/ano no Governo Pedro Simon. Já o serviço da dívida, em função de todas as circunstâncias do processo de renegociação com o Governo Federal já descritas no capítulo anterior, não agravou a situação financeira e se manteve relativamente baixo no período.

Nesse quadro, o resultado operacional foi amplamente negativo no período, acumulando déficit de R\$ 3.559 milhões, que foi coberto com as receitas extraordinárias oriundas do processo de privatização, que totalizaram R\$ 4.685 milhões no mesmo período. O déficit operacional tem origem em dois aspectos bem distintos. De um lado, as baixas taxas de inflação impediram a

⁵³ O sistema de caixa único (SIAC) consiste na centralização de todas as disponibilidades financeiras do Tesouro e das entidades que compõem a administração pública estadual numa única conta movimento.

redução da folha de pagamento na forma que vinha sendo feita nos governos anteriores, ou seja, o Governo, atendendo às pressões dos servidores, reajustava os salários, porém, em pouco tempo, o aumento no seu valor real era de novo consumido pela inflação. Iniciava-se, então, novo processo de negociação, que consumia um certo tempo, vital para as finanças públicas, ao fim do qual novo reajuste era concedido, e assim sucessivamente. Em suma, com a inflação alta, o Governo tinha um importante mecanismo para reduzir o valor real dos salários do conjunto do funcionalismo sem ter que arcar com o ônus político dessa iniciativa; ao contrário, politicamente até se beneficiava, uma vez que os servidores, em intervalos cada vez menores, eram contemplados com reajustes no valor nominal do seus salários. Num ambiente de relativa estabilidade de preços, essa ilusão inflacionária desapareceu, e o Governo foi obrigado a arcar com o ônus político de a maioria dos servidores perceberem baixa remuneração e não terem nenhuma expectativa de melhora. Esse aspecto talvez explique, em parte, o grande descontentamento do conjunto dos servidores estaduais em relação aos salários pagos no Governo Antonio Britto, apesar de o conjunto da folha ter aumentado em mais de 30%. De outra forma, como decorrência direta da entrada dos recursos da privatização, o Estado manteve um volume de investimentos e mesmo dos gastos com manutenção completamente incompatíveis com as suas possibilidades normais.

Por seu turno, conforme foi descrito no Capítulo 2, a arrecadação permaneceu estagnada como no Governo anterior, com a diferença de que, no Governo Antonio Britto, a estagnação do ICMS ocorreu, em grande parte, por causa da política tributária implementada pelo próprio Governo do Estado, o que levou o Rio Grande do Sul a expressivas perdas tanto de arrecadação como na participação no total arrecadado pelo ICMS nacional. Por outro lado, com o acordo de renegociação da dívida, que representou importante alívio financeiro para os exercícios de 1996 a 1998, as despesas com o serviço da dívida, a partir de 1999, passarão a exercer forte pressão negativa sobre a finanças em função tanto dos desembolsos financeiros para efetuar os pagamentos das parcelas mensais como das restrições para obtenção de novas operações de crédito.

⁵⁴ Ver o item **receita patrimonial** no Anexo.

4.2 O esgotamento do padrão de financiamento do déficit

O déficit orçamentário registrado no período de 1970 a 1982 foi coberto através do endividamento que possibilitou recursos para alavancar as despesas de investimento e o crescimento da folha de pessoal decorrente da ampliação e da consolidação da estrutura administrativa do Estado. O pagamento do serviço desse endividamento, aliado à estagnação das receitas, exigiu do Estado, no restante da década de 80, além de mais endividamento, a estagnação das despesas com pessoal e a redução dos investimentos no restante da década de 80. Na primeira metade da década de 90, o pagamento do serviço da dívida, aliado à estagnação da receita, exigiu a redução das despesas com pessoal e dos investimentos, sendo esse processo possibilitado e facilitado pelas altas taxas de inflação que se verificavam à época. Na segunda metade dos anos 90, apesar da queda da arrecadação do ICMS, as receitas extraordinárias obtidas com a privatização e um novo endividamento possibilitaram o aumento dos investimentos e das despesas com pessoal, o que permite concluir que, no período estudado, os elementos que desequilibraram as finanças do Estado foram o custo do endividamento público e o fraco desempenho do ICMS, especialmente no último período de governo.

Os riscos e o custo para o Estado decorrentes do endividamento ilimitado estão amplamente abordados na bibliografia e já foram discutidos no Capítulo 1, assim como a degeneração do sistema tributário que resultou na redução expressiva da arrecadação. Esses dois elementos são os determinantes principais para que a ocorrência de déficit seja um traço constitutivo dos últimos 30 anos de história das finanças do Estado do Rio Grande do Sul.

Essa realidade já é amplamente conhecida. REIS, ainda em 1985, apontava que a continuidade do processo de endividamento nos termos em que estava ocorrendo resultaria em custos para o Estado, que acabaria comprometendo o equilíbrio das suas finanças. Conforme foi apresentado no Capítulo 1, essa possibilidade também é considerada em tese por BRESSER PEREIRA e KANDIR, que demonstram que um elevado estoque de dívida, aliado a custos crescentes e dificuldades para o seu financiamento, constitui um ambiente de **fragilidade financeira** do Estado, que resulta na perda de credibilidade do Governo e do Estado, dificultando ainda mais o financiamento dessa dívida e dos outros gastos governamentais, bem como elevando o custo desse financiamento, o que acaba por inviabilizar as finanças públicas. Ressaltam, entretanto, que a simples

existência de déficit ou de um estoque elevado de dívida não determinam, por si só, crise fiscal, mas é essa realidade, aliada à perda do crédito, que possui uma dimensão política importante que compromete e fragiliza as finanças públicas.

Pelo lado da receita, o conceito de **degeneração do sistema tributário**, trabalhado por OLIVEIRA, refere-se ao processo de concessão indiscriminada de benefícios fiscais e incentivos financeiros de toda a ordem pelos estados brasileiros, o que gera um processo de disputa predatória (guerra fiscal) que acaba por anular os ganhos obtidos com o processo constituinte de 1988, aliado à política econômica implementada pelo Governo Federal. Ao longo do tempo, a União, de um lado, omitiu-se na sua função constitucional de harmonizar os conflitos entre as sub-esferas da Federação e, de outro, procurou transferir para as finanças públicas estaduais os seus problemas, o que resultou num sistema tributário incoerente, em função das distorções que causa no seio do sistema produtivo, e ineficiente, uma vez que não permite o financiamento adequado das diversas esferas da Federação.

Os dados avaliados ao longo deste trabalho relativos ao Estado do Rio Grande do Sul confirmam essa tese. Basta ver, conforme foi amplamente detalhado no Capítulo 2, a perda de receita do Estado em razão da política de concessão generalizada de incentivos, dos mecanismos da Lei Kandir, do Fundo de Estabilização Fiscal, da liberalização do mercado dos produtos agrícolas e da forma de gestão do fisco.

Mesmo assim, o Estado, ao longo desse período, enfrentando maiores ou menores dificuldades, conseguiu prosseguir na sua trajetória e consolidar um padrão de atuação relativamente homogêneo: na forma de tratar as demandas dos diferentes atores sociais, nos grupos sociais que detinham as esferas de poder, na política com o funcionalismo, na forma de atuação do aparato de segurança pública, na forma de prestação dos serviços públicos, na forma de relação dos diversos grupos sociais com o orçamento, na distribuição dos benefícios de natureza tributária, dentre outros. Para manter essa trajetória, endividou-se enquanto foi permitido, reduziu as despesas operacionais quando preciso, especialmente as despesas com pessoal, e vendeu patrimônio quando foi politicamente mais conveniente.

Definir os desequilíbrios encontrados no período analisado ou os momentos de maior tensão, como **crise fiscal**, não parece adequado, uma vez que se dissolveria o conceito, pois se

estaria referindo apenas a um traço característico das finanças do Rio Grande do Sul ao longo da história. A discussão introduzida no Capítulo 1 recomenda preservar o conceito de crise apenas para conjunturas onde os desequilíbrios financeiros se aliam à perda de legitimidade da forma de atuação do Estado e cuja superação demanda alterações concretas nesse padrão atuação. Até porque o padrão de atuação do Estado que se consolidou, se, de um lado, gerou desequilíbrios e dificuldades de toda ordem, de outro, também é fato, serviu para legitimar a atuação do próprio Estado e do seu Governo, uma vez que atendia às principais reivindicações dos grupos sociais que exerciam hegemonia sobre a vida política no Estado. Esse fato explica as razões que, apesar da magnitude dos desequilíbrios enfrentados pelas finanças do Estado, mantiveram a situação sob um relativo controle, traduzindo-se para o público apenas nos momentos de maior tensão, mas sem conseqüências concretas importantes na vida do Estado.

O poder de administração desses desequilíbrios por parte do Estado foi determinado pela articulação do padrão de atuação do Rio Grande do Sul com o do Governo Federal e pela consonância de ambos com a visão política dominante nas instituições internacionais como o BID, o BIRD e o FMI. Essa articulação de políticas e de interesses hegemônicos com os grandes centros de poder nacional e internacional, ao longo do tempo e em inúmeras situações concretas, quando o Estado do Rio Grande do Sul, com as suas próprias forças, não conseguiria enfrentar a situação, operou como um último recurso vindo desses centros de poder. O Estado e os seus respectivos governos contaram com uma “garantia” para utilizar nos momentos em que os desequilíbrios saíssem do controle. Essa “garantia” se traduziu nas diversas operações de “socorro financeiro” a que o Estado teve de recorrer ao longo dos anos, operacionalizadas pelo Governo Federal ou por instituições internacionais. Dentre muitos outros, por exemplo: a transferência dos créditos de curto prazo do Estado para a Caixa Econômica Federal no início de 1996, com a posterior suspensão dos pagamentos até dezembro de 1998, e a concessão de um volume expressivo de empréstimos pelas instituições internacionais a partir de 1996, com o aval da União, apesar de o Estado não cumprir as condições operacionais exigidas pela lei, conforme foi descrito no Capítulo 3; a antecipação de recursos que seriam obtidos pelas privatizações, pelo BNDES; as renegociações das dívidas contratuais com a União em 1989 e 1993; o grande afluxo de operações de crédito em 1990, ano de eleições para os governos estaduais, que proporcionou recursos para o Estado

aumentar o dispêndio com a folha de pagamentos e o volume de investimentos, fato que já havia ocorrido, nas mesmas circunstâncias e com os mesmos objetivos, em 1982.

Os graves desequilíbrios financeiros do Estado tornaram-se inadmissíveis quando esse padrão de gestão perdeu a legitimidade e o poder político. No Estado do Rio Grande do Sul, esse fato se traduziu na derrota eleitoral do ex-Governador Antonio Britto nas eleições para o Governo do Estado realizadas em 1998. Por consequência, rompeu-se a articulação existente entre o Estado e os centros de poder, especialmente em relação ao Governo Federal, que passou, ao invés de assistir, a criar limitações e constrangimentos de toda a ordem para o Estado e seu novo governo. Nesse momento, a conjuntura de graves desequilíbrios que o Estado vinha administrando há muito tempo se transformou em crise fiscal.

A crise fiscal que o Estado do Rio Grande do Sul está enfrentando neste final de século não se caracteriza apenas por essa dimensão. Além de o Estado, a partir do exercício de 1999, não possuir recursos sequer para manter a estrutura de custos que herdou, agrega-se o fato, não menos importante, de que os setores sociais responsáveis pela eleição do Governador Olívio Dutra exigem muito mais do Estado do que uma política de desenvolvimento baseada na renúncia fiscal e na concessão de incentivos para grandes empresas ou mesmo na redução do papel do Estado via privatizações e redução da estrutura de prestação de serviços como foi feito até aqui. Esses setores sociais demandam, até porque foi o conteúdo programático da candidatura vencedora, a ampliação e a melhoria da estrutura de prestação de serviços públicos, como saúde, educação, assistência social, conservação de estradas, saneamento, etc., e que o Estado passe a implementar políticas de desenvolvimento que criem condições para redistribuir renda e reduzam as desigualdades, tais como a reforma agrária, assistência técnica e crédito aos agricultores e pequenos empresários, criação de novas alternativas para geração de empregos e renda, dentre inúmeras outras demandas. Essas demandas não são novas, entretanto a novidade reside no fato de que será a percepção da população sobre a atuação do Estado nesses setores que concederá ou não legitimidade para o Governo eleito ao final de 1998. Para atender a esse conjunto de demandas, além da vontade política do Governo em priorizá-las, é preciso que o Estado tenha recursos, já que todas elas custam muito caro.

Logo, o ambiente de crise fiscal no Estado do Rio Grande do Sul, neste final de século, caracteriza-se, de um lado, pelo grave desequilíbrio financeiro que impossibilita o Estado de custear a estrutura de despesas existente e, de outro, pelo conjunto das demandas sociais que precisam ser atendidas, o que exige ainda mais recursos. Este último elemento, conforme foi discutido no Capítulo 1, é apresentado por O'CONNOR (1977) como fundamental para entender a natureza do processo de crise fiscal: “(...) o fato é que as necessidades crescentes, cujas soluções só estão ao alcance do Estado, criam pressões cada vez maiores sobre o orçamento público” (O'CONNOR, 1977, p. 14).

Por seu turno, a superação desse quadro adverso resultará em um novo padrão de atuação política e administrativa do Estado do Rio Grande do Sul, uma vez que demandará uma profunda reorientação da estrutura de gastos e da forma de gestão, bem como uma ampliação expressiva da estrutura de receitas. Portanto, essa conjuntura, onde a base de incidência do ICMS está defasada e mal distribuída, o contrato da dívida com a União exige desembolsos incompatíveis com a capacidade de pagamento do Estado e a folha de pagamentos contempla um quadro de grandes desigualdades, terá que ser superada, provavelmente nas três frentes. Operar em qualquer uma dessas frentes significará grandes enfrentamentos, uma vez que determinarão o novo perfil do Estado, que, conforme ressalta FIORI (1995): “Nessa hora, associados à luta pela democratização e pela reforma do Estado estão em jogo contratos e dinheiro(...)”. Da mesma forma, não se deve esperar que algum segmento social vá abdicar espontaneamente daquilo que já possui ou do que entende ser seu direito, apesar de estar claro que não haverá condições de atender a todos, de maneira que esse cenário apresenta os condicionantes suficientes e necessários para o estabelecimento de uma crise fiscal no lugar do tradicional desequilíbrio das finanças.

CONCLUSÃO

A presente dissertação tratou das finanças públicas do Estado do Rio Grande do Sul e teve como objetivo apresentar e avaliar os elementos determinantes que desencadeiam a configuração de um ambiente de crise fiscal.

No primeiro capítulo, foi contextualizado o ambiente de crise fiscal no Estado do Rio Grande do Sul, tendo como ponto de partida o desenvolvimento dos conceitos de **Estado, crise e crise fiscal**. O Estado, definido como a condensação material de uma relação social, constitui-se num espaço em disputa por definição, ou seja, comporta no seu seio os elementos genéricos geradores da crise que são conflitos de interesses. Ao abrigar esse conjunto de contradições e ser um espaço social em permanente disputa, a possibilidade de crise é um elemento inerente à própria reprodução do poder institucionalizado e não pode ser vista como algo puramente negativo, até porque é uma das formas de adaptação do Estado ao resultado da disputa social que abriga em seu seio. Dessa forma, o conceito de crise tem que ser preservado para designar situações particulares, onde ocorre uma agudização generalizada desses conflitos.

A promulgação da Constituição de 1988 representou, para as unidades federadas, uma melhor distribuição das competências tributárias e o conseqüente aumento do potencial de arrecadação. Os antigos impostos únicos foram agregados ao antigo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e transformados em um único imposto de competência estadual, o ICMS, que é a principal fonte de financiamento do Tesouro Estadual, além de se constituir no único instrumento, de competência estadual, de intervenção efetiva no processo produtivo.

Apesar da ampliação da sua base de incidência, a arrecadação de ICMS manteve-se estagnada durante toda a década de 90. Até meados de 1994, o processo inflacionário foi a principal causa da estagnação do ICMS, uma vez que desvalorizava o tributo em função dos prazos existentes entre a ocorrência do fato gerador e do seu efetivo recolhimento. Com a relativa estabilização da economia, a partir de meados de 1994, intensificou-se um processo de concessão de incentivos e benefícios, a chamada guerra fiscal entre os estados da Federação, culminando, em setembro de 1996, na edição da Lei Complementar nº 87 (Lei Kandir), que resultou num quadro de profunda deterioração nas finanças estaduais.

A Lei Kandir, ao isentar do recolhimento de ICMS os produtos primários destinados à exportação, prejudicou mais o Estado do Rio Grande do Sul do que os demais estados, em função da maior importância da agropecuária na formação do PIB gaúcho e na composição da pauta de exportações. Entretanto as alterações introduzidas na política tributária e na forma de gestão do fisco também tiveram grande impacto na queda da arrecadação do ICMS, além de se constituírem no fator determinante para a perda de participação do Estado na arrecadação nacional.

A concessão generalizada de incentivos fiscais é um exemplo das opções de política tributária que resultou na queda da arrecadação. Ao longo do tempo, vendeu-se a idéia de que os benefícios fiscais eram positivos porque comprometiam apenas as receitas futuras do Estado. Os dados relativos ao Fundopem, principal programa de incentivo fiscal do Estado, demonstram o contrário, uma vez que há um comprometimento expressivo do ICMS corrente.

Nesse quadro, a conquista de recursos adicionais pelos estados no processo constituinte de 1988, no caso do Rio Grande do Sul, foi neutralizada pela influência tanto das políticas federais como pela adesão do Estado ao processo de guerra fiscal, pelas opções de política tributária interna e pela forma de gestão do fisco adotada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul nos últimos anos.

Restou claro, também, que o que desencadeia a guerra fiscal não é a maior autonomia tributária concedida aos estados pela Constituição de 1988, mas sim, a ausência de regulamentação, por parte da União, do processo de concessão de incentivos fiscais pelos estados, aliada a sua omissão nesse processo de disputa predatória.

O endividamento do Estado do Rio Grande do Sul também foi um fator relevante para explicar o desequilíbrio financeiro crônico, que começa a se tornar expressivo a partir da reforma tributária trazida pela Constituição de 1967, que centralizou recursos e reduziu a receita do Estado, obrigando-o a endividar-se para fazer frente as suas despesas crescentes para atender à demanda por investimentos em infra-estrutura. A partir de 1970, o Rio Grande do Sul começou uma trajetória de endividamento de longo prazo, favorecido por uma conjuntura onde o Governo Central flexibilizou as restrições para contratação de empréstimos externos e para emissão de títulos, aliado à alta disponibilidade de crédito no mercado internacional com juros baixos.

Até 1980, as correções monetária e cambial eram pré-fixadas, o que as deixava permanentemente abaixo da taxa efetiva de inflação, representando um baixo custo de captação. Nessa conjuntura, o Rio Grande do Sul conseguiu manter uma entrada líquida de recursos provenientes de operações de crédito, descontados os pagamentos do serviço da dívida, positiva até 1982. Com a alteração de cálculo das taxas de juros, que sofreram grande elevação, o risco cambial e a correção monetária, que passou a ser pós-fixada, os custos de rolagem do estoque da dívida existente tornaram-se completamente incompatíveis com as possibilidades de pagamento do Estado. Desde então, o Estado resume-se a fazer mais dívida para pagar as já contraídas, além de necessitar fazer desembolsos de caixa extremamente significativos para complementar o custo do seu serviço.

As altas taxas de juros registradas durante as décadas de 80 e 90, aliadas à política de endividamento de curto prazo implementada no exercício de 1995, levou o Estado a uma situação de insolvência. Nessa conjuntura de extrema fragilidade financeira do Estado, iniciou-se um processo de renegociação do conjunto da dívida com a União, que proporcionou um importante alívio em curto prazo, enquanto duraram as negociações. Entretanto o acordo final, que foi assinado após a derrota eleitoral do então governador, representou um grande comprometimento das finanças estaduais.

No quarto e último capítulo, demonstra-se que a ocorrência de déficit orçamentário é uma constante na história do Estado, o que diferiu ao longo do tempo foi a forma como foi financiado. Durante o regime militar, o déficit foi financiado através da contratação de novas operações de crédito, que, no período, foram suficientes para custear o serviço da dívida e proporcionar recursos

adicionais para alavancar os investimentos e ampliar a estrutura administrativa do Estado. A partir de 1983 e no decorrer de toda a década de 80, o Estado pagou o ônus do endividamento no período anterior, sendo a redução da folha de pagamento – possibilitada pela conjuntura inflacionária – a forma de ajuste.

Durante o Governo Alceu Collares – 1991 a 1994 –, a conjuntura inflacionária também foi decisiva para o financiamento do déficit, agora gerado exclusivamente pelo serviço da dívida, permitindo tanto a redução das despesas com pessoal como a obtenção de receitas financeiras em valores significativos. Já no último período de governo, o déficit gerado pela estagnação da arrecadação e pelo aumento dos gastos com pessoal e investimentos foi financiado pelo processo de privatização, que aportou recursos extraordinários ao Tesouro.

Nas últimas três décadas, período no qual foi elaborada uma série histórica com os principais agregados das finanças estaduais, a ocorrência de déficits foi uma constante nas finanças do Estado. Entretanto, nesses 30 anos, o Estado dispôs de instrumentos que permitiram administrar essas restrições com maior ou menor dificuldade, dependendo das circunstâncias, sem alterar o seu padrão de atuação. O ambiente de crise fiscal estabelece-se no momento em que, de um lado, esses instrumentos perdem eficácia e, de outro, o resultado do processo de disputa política, do qual o Estado é a própria síntese, exige uma ruptura nesse padrão cristalizado ao longo do tempo, sendo que a superação resultará em uma nova conformação do Estado. Portanto, a crise fiscal difere das conjunturas onde se verificam desequilíbrios financeiros, uma vez que estes são superados com o Estado aprofundando o seu padrão de atuação sem ensejar mudanças de rumo. Ou seja, é esse elemento de caráter político-estrutural que diferencia a conjuntura de crise fiscal das conjunturas de desequilíbrios financeiros. A crise fiscal nunca se resume apenas a desequilíbrios financeiros, apesar da incapacidade financeira de o Estado estar presente e se constituir num traço determinante para a configuração do ambiente de crise fiscal.

O grande desafio do Estado é estabelecer um novo padrão de financiamento que amplie a receita e redirecione a estrutura de gastos, o que é altamente complexo e de difícil execução.

A guisa de considerações finais, cabe salientar que ao longo deste trabalho surgiram algumas questões que por sua especificidade e abrangência não puderam ser desenvolvidas e que podem se

constituir em temas para futuras pesquisas, devido a sua importância para o esclarecimento da realidade das finanças do Estado. Nesse sentido destacam-se dois aspectos:

- a) a necessidade de avaliar a composição do estoque da dívida a fim de separar o valor do principal dos juros e comparar com o que já foi pago ao longo do tempo. Esta informação é importante, porque o crescimento vertiginoso da dívida na década de 80 deve-se, exclusivamente, a alteração dos critérios de cálculo dos juros e da correção monetária determinados pelo governo federal a partir de 1981. Apurar as consequências dessa medida contribuiria para o adequado entendimento do estoque atual da dívida, bem como apurar as devidas responsabilidades;
- b) analisar os incentivos fiscais, especificamente no que diz respeito ao Fundopem, a fim de avaliar o retrospecto das empresas beneficiadas no que tange a geração de ICMS, volume de produção e emprego, situação patrimonial, etc..

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, Carlos A / SOUZA, Herbert. O Estado e o Desenvolvimento Capitalista no Brasil. A Crise Fiscal. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. 132 p.
- BACEN. Boletim do Banco Central do Brasil/ Departamento Econômico (Depec). Relatório 1997. Brasília, outubro, 1998. Volume 34, p.1-216.
- BATISTA, Paulo Nogueira (Org.). Em Defesa do Interesse Nacional. 3. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995. 180 p.
- BATISTA JR, Paulo N. Mitos da “Globalização”. In: Estudos Avançados 32. Volume 12 - Número 21- Janeiro / abril, 1998. São Paulo: Univerdade de São Paulo.p.125-176.
- BORDIN, Luis Carlos. A lei Kandir e a compensação do ICMS: Estudo de Alternativas. Estudo Econômicos- Fiscais- DEE. Ano 3- número 7- junho de 1997.
- BOSIO, Marcos A. As Finanças do Rio Grande do Sul na década de 90. Tributação em Revista, Brasília, Ano 6 nº 24- Abril a junho/98, p.57-76.
- BRASIL. Constituição República Federativa do Brasil. Porto Alegre: CORAG, 1995.
- BRESSER PEREIRA, Luiz C. A Crise do Estado: Ensaio Sobre a Economia Brasileira. São Paulo: Nobel, 1992.195 p.
- _____.Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Editora 34 Ltda, 1996. 357 p.
- BUSATTO, César. Palestra proferida sobre Renegociação da Dívida Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Comissão de finanças e planejamento. Porto alegre: outubro, 1996, 35 p.

- CALANDRO, Maria Lucrecia. A dívida pública da Administração Direta do Rio Grande do Sul- 1960-84. In: LAGEMANN, Eugênio (org.). Rio Grande do Sul 150 anos de Finanças Públicas. Porto Alegre: FEE, 1985,p.107-134.
- CALAZANS, Roberto. Tópicos especiais de conjuntura: Política salarial no setor público.Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre: FEE, v.21, n. 1, 1993, p.39-54.
- CARNOY, Martin. Estado e Teoria Política. 4ª ed. Campinas, SP: Papirus, 1994. 339 p.
- CARRAZZA, Roque A. ICMS. São Paulo: Malheiros, 1997. 280 p.
- CAVALCANTI, Carlos Eduardo G./ PRADO, Sergio. Aspectos da Guerra Fiscal no Brasil. Brasília: IPEA; São Paulo: FUNDAP, 1998.165 p.
- Finanças em Linha - SINDAF ano 3- n.º 13 ago/set/99 - Porto Alegre - RS. 19 p.
- FIORI, José Luís. Em Busca do Dissenso Perdido: Ensaios Críticos Sobre a Festejada Crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight,1995. 245 p.
- FRAQUELLI, Antonio Carlos C. Finanças e Gestão na Administração Pública- As Finanças da Administração Direta Estadual. in: A Economia Gaúcha e os Anos 80. Uma Trajetória no Contexto da Crise Brasileira.coord. ALMEIDA, Pedro F.Cunha. Tomo 2. Porto Alegre: FEE , 1990,p.453-472
- JAYME JR, Frederico Gonzaga. Crise Fiscal, Federalismo e Endividamento Estadual: Um Estudo das Finanças Públicas de Minas Gerais. Tese (mestrado), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1994. 151 p.
- KANDIR, Antônio. A Dinâmica da Inflação. Uma análise das relações entre inflação, fragilidade financeira do setor público, expectativas e margens de lucro. São Paulo: Nobel, 1989. 180 p.
- LACHER, Eduardo/ SERRES, Sérgio A. Análise da Execução Orçamentária de 1995. In: Finanças do Estado: série sobre finanças públicas do Rio Grande do Sul. Secretaria Estadual da Fazenda do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS volume XLV - 1996. 121 p.

- _____. A Execução orçamentária de 1997. In: Finanças do Estado: série sobre finanças públicas do Rio Grande do Sul. Secretaria Estadual da Fazenda do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS volume XLVII - 1998. 169 p.
- MELO, Jorge Luiz Costa. Renegociação da dívida pública do RS. in: Informe Conjuntural RS. publicação mensal - convênio Secretaria da coordenação e planejamento, secretaria da fazenda, Banrisul e Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. Porto Alegre: Ano I n.8, novembro, 1996, p.1.
- MENEGHETTI NETO, Alfredo. Finanças Públicas Estaduais. O desempenho em 1996. In: As Contas Regionais & o Desempenho da Economia Gaúcha em 1996. Indicadores Econômicos, v. 25 nº 1. Porto Alegre: FEE, 1997, p.69-83.
- _____. Finanças Públicas Estaduais. O desempenho em 1997. In: As Contas Regionais & o Desempenho da Economia Gaúcha em 1997. Indicadores Econômicos, V.25 nº4. Porto Alegre, FEE, 1998, p.75-90.
- _____. Finanças Públicas Estaduais. O desempenho em 1998. In: As Contas Regionais & o Desempenho da Economia Gaúcha em 1998. Indicadores Econômicos, V.26 nº4. Porto Alegre, FEE, 1999, p.65-79.
- _____/ RUCKERT, Isabel N. Avaliação das Finanças Públicas Estaduais - 1970-91. In: O estado do Rio Grande do Sul nos anos 80: subordinação, imprevidência e crise. Coord. FARIA, Luiz A Estrella. Porto Alegre: FEE, 1994. p.61-173
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional- STN. Coordenação- Geral de Contabilidade- CCONT. Divisão de Informações Contábeis- DINCO. Relatório da Execução Orçamentária do Governo Federal, Orçamento Fiscal e da seguridade Social. Brasília, anos 1996/1997/1998. Edição via Internet.
- MOURA NETO, Bolivar T. O Endividamento Público do Rio Grande do Sul: suas Origens e Comportamento na Década de 80. In: FARIA, Luiz Augusto Estrella (coord.). O estado do Rio Grande do Sul nos anos 80: subordinação, imprevidência e crise. Porto Alegre: FEE, 1994, p.175-212.

- O'CONNOR, James. USA: A Crise do Estado Capitalista. Tradução de João Maia. RJ, Paz e Terra, 1977. 263 p.
- OLIVEIRA, Fabrício A. Autoritarismo e Crise Fiscal no Brasil (1964-1984). São Paulo: Editora Hucitec, 1995a . 196 p.
- _____. Crise, Reforma e Desordem do Sistema Tributário Nacional. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1995b.157 p.
- PIANCASTELLI, Marcelo / PEROBELLI, Fernando. ICMS: Evolução Recente e Guerra Fiscal. Brasília: IPEA - TD n.º 402, 1996. 53 p.
- POULANTZAS, Nicos (Org.) Estado em Crise. (La Crise de l'Etat) Trad. Maria Laura Viveiros de Castro. Rio de Janeiro: Graal, 1977. 338 p.
- REIS, Carlos N. Crise das Finanças Públicas do Rio Grande do Sul: Alguns determinantes. In: LAGEMANN, Eugênio (Org.). Rio Grande do Sul 150 anos de Finanças Públicas. Porto Alegre: FEE, 1985, p. 217-246.
- RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: CORAG, 1995.
- RIO GRANDE DO SUL. Lei n.º 4.320/64. Normas Gerais de Direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Porto Alegre: CORAG, 1995.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual da Fazenda. Balanços Gerais do Estado. Porto Alegre: CORAG, 1970-1998.
- RIO GRANDE DO SUL. Protocolo de Acordo entre o Governo Federal e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, setembro, 1996.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria - Geral do Estado. Departamento da Dívida Pública, 1996.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Plano Plurianual -2000-2003 (1999).73 p.

SALLUM JR, Brasília/ KUGELMAS, Eduardo. O Leviatã acorrentado: A Crise Brasileira dos anos 80. In: SOLA, Lourdes (org). Estado, Mercado e Democracia: política e economia comparadas. São Paulo, Paz e Terra, 1993, p. 280-299.

TAVARES, Maria Conceição. O Sistema Tributário Financeiro Brasileiro e o Ciclo de Expansão Recente. In: BELUZZO, Luiz Gonzaga de M., COUTINHO, Renata, org. Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise. São Paulo: Brasiliense, v.2, 1983. 223 p.

ANEXO

TABELA 2 PARTILHA E DISTRIBUIÇÃO DOS IMPOSTOS, SEGUNDO A COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA, NAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO

(%)

SITUAÇÃO ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO DE 1988				SITUAÇÃO POSTERIOR À PROMULGAÇÃO			
<i>Competência</i>	União	Estados	Municípios	Competência	União	Estados	Municípios
União				União			
Imposto sobre Importação	100,00	-	-	Imposto sobre Importação	100,00	-	-
Imposto sobre Exportação	100,00	-	-	Imposto sobre Exportação	100,00	-	-
Imposto sobre Renda	67,00	16,00	17,00	Imposto sobre Renda	53,00	24,50	22,50
Imposto sobre Produtos Industrializados	67,00	16,00	17,00	Imposto sobre Produtos Industrializados	43,00	32,00	25,00
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural	-	-	100,00	Imposto sobre Propriedade Territorial Rural	50,00	-	50,00
Imposto sobre Operações Financeiras	100,00	-	-	Imposto sobre Operações Financeiras	100,00	-	-
Imposto sobre Transportes Rodoviários	30,00	50,00	20,00	Imposto sobre Grandes Fortunas	100,00	-	-
Imposto sobre Serviços de Comunicações	100,00	-	-				
Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes	40,00	40,00	20,00				

Imposto sobre Energia Elétrica	40,00	50,00	10,00				
Imposto Único sobre Minerais	10,00	70,00	20,00				
Estados				Estados			
Imposto sobre Circulação de Mercadorias	-	80,00	20,00	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços	-	75,00	25,00
Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis	-	50,00	50,00	Imposto sobre Transmissão Causa <i>Mortis</i> e Doação	-	100,00	-
Imposto sobre Veículos Automotores	-	50,00	50,00	Imposto sobre Veículos Automotores	-	50,00	50,00
Municípios				Municípios			
Imposto Predial e Territorial Urbano	-	-	100,00	Imposto Predial e Territorial Urbano	-	-	100,00
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza	-	-	100,00	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza	-	-	100,00
				Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Intervivos	-	-	100,00
				Imposto sobre Venda a Varejo de Combustível	-	-	100,00
				.			