

# **A POSTURA FISCAL DO GOVERNO GAÚCHO ENTRE 2008 E 2015: UMA ANÁLISE A PARTIR DO INDICADOR DE IMPULSO FISCAL**

Liderau dos Santos Marques Junior<sup>1</sup>

O artigo analisa a postura fiscal do governo gaúcho no período 2008-2015 a partir do indicador de impulso fiscal. Os resultados obtidos indicam que, entre 2009 e 2011, a postura fiscal mudou de expansionista para neutra, porém, entre 2012 e 2015, a postura fiscal alterou-se para muito expansionista. Além disso, são discutidos os fatos e dados que corroboram os resultados.

**Palavras-chave:** política fiscal; impulso fiscal; Rio Grande do Sul.

## **THE FISCAL STANCE OF THE GAUCHO GOVERNMENT BETWEEN 2008 AND 2015: AN ANALYSIS BASED ON THE FISCAL IMPULSE INDICATOR**

The article analyzes the fiscal stance of the gauchó government in the period 2008-2015 from the fiscal impulse indicator. The results indicate that between 2009 and 2011, the fiscal stance has changed from expansionary to neutral, however, between 2012 and 2015 the fiscal stance has changed to very expansionary. In addition, it discusses the facts and data that corroborate the results.

**Keywords:** fiscal policy; fiscal impulse; Rio Grande do Sul.

## **LA POSTURA FISCAL DEL GOBIERNO GAUCHO ENTRE 2008 Y 2015: UN ANÁLISIS A PARTIR DEL INDICADOR DE IMPULSO FISCAL**

El artículo analiza la postura fiscal del gobierno gauchó en el período 2008-2015 a partir del indicador de impulso fiscal. Los resultados obtenidos indican que entre 2009 y 2011 la postura fiscal cambió de expansionista a neutra, pero entre 2012 y 2015 la postura fiscal se alteró a muy expansionista. Además, se discuten los hechos y datos que corroboran los resultados.

**Palabras clave:** política fiscal; impulso fiscal; Rio Grande del Sur.

## **LA POSTURE FISCAL DU GOUVERNEMENT GAUCHO ENTRE 2008 ET 2015: UNE ANALYSE BASÉE SUR L'INDICATEUR DE L'IMPULSION FISCALE**

L'article analyse l'orientation fiscale du gouvernement gauchó dans la période 2008-2015 à partir de l'indicateur d'impulsion fiscale. Les résultats indiquent que, entre 2009 et 2011, la posture fiscale est passée de expansionniste à neutre, mais entre 2012 et 2015, la posture fiscale a changé en très expansionniste. En outre, les faits et les données qui corroborent les résultats sont discutés.

**Mots-clés:** politique fiscale; impulso fiscal; Rio Grande do Sul.

JEL: H7; H79.

---

1. Doutor em economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador na Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. liderau@gmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

Os resultados fiscais dependem da situação econômica e de medidas discricionárias do governo. As receitas e as despesas públicas reagem automaticamente a mudanças na atividade econômica e também a decisões discricionárias do governo.

A situação econômica tem impactos sobre as receitas e as despesas públicas devido aos estabilizadores automáticos. Se a atividade econômica está crescendo, algumas receitas aumentam, como é o caso da receita tributária, e alguns gastos públicos diminuem, como o seguro-desemprego, por conta da queda da taxa de desemprego; se a atividade econômica entra em uma trajetória de queda, a receita tributária decresce e algumas despesas, como o seguro-desemprego, elevam-se em razão do aumento do número de desempregados.

As medidas discricionárias envolvem uma ampla gama de ações dos governos, destacando-se a contratação de pessoal e de serviços de terceiros, a concessão de reajustes salariais e a política de investimentos, assim como medidas contracíclicas para estabilizar as flutuações econômicas. Tem ainda as ações determinadas por fatores políticos, como, por exemplo, os governantes que elevam gastos públicos e/ou reduzem impostos visando à vitória eleitoral.

O indicador de impulso fiscal é uma medida que busca determinar a postura fiscal de um governo, excluindo a influência das oscilações da atividade econômica. Pode-se dizer que Bevilaqua e Werneck (1997) são pioneiros no estudo da postura fiscal do setor público brasileiro. A medida de impulso fiscal durante o período 1989-1996 indica que a postura foi mais expansionista do que sugerido pelos indicadores tradicionais de política fiscal. Rocha (2009), ao analisar a política fiscal brasileira para o período de 1995 a 2005, foca o estudo na reação do resultado primário do governo federal ao hiato do produto e à dívida pública nacional. Mendonça e Pinton (2012) elaboram um indicador de impulso para o governo federal. Os resultados obtidos indicam uma postura expansionista entre 2000 e 2010. Diversos autores analisam a política fiscal do conjunto dos Estados brasileiros, destacando-se os trabalhos de Rigolon e Giambiagi (1999), que tratam das razões que levaram à renegociação das dívidas dos Estados na década de 1990, e de Rocha e Giuberti (2008), que discutem se a política fiscal dos Estados durante o período 1997-2004 é pró-cíclica e assimétrica. Além disso, Mora (2016) analisa a evolução recente da dívida estadual.

Na esteira dessas pesquisas, este artigo analisa a evolução da política fiscal gaúcha, buscando identificar a postura fiscal dos governos entre o primeiro bimestre de 2008 e o sexto bimestre de 2015. Para tanto, aplica-se uma metodologia disponível na literatura de economia que determina a postura fiscal por meio do indicador de impulso fiscal que exclui a influência da situação econômica

e foca a discricionariedade da política fiscal. O período cobre três governos: de 2008 a 2010, três anos do governo Yeda Crusius; de 2011 a 2014, quatro anos do governo Tarso Genro; e 2015, o primeiro ano do governo José Ivo Sartori. A escolha deste período deve-se à disponibilidade dos dados no *site* da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul.

O artigo está assim constituído. Além desta introdução, há três seções. Na seção 2 discute-se, brevemente, os indicadores de impulso fiscal. Na seção 3 propõe-se o indicador de impulso fiscal para o caso do Rio Grande do Sul. Por fim, na seção 4 constam as considerações finais.

## 2 BREVE REVISÃO DOS INDICADORES DE IMPULSO FISCAL

Alesina e Perotti (1995) apresentam os indicadores de impulso fiscal que são amplamente utilizados na literatura econômica. A forma mais simples de calcular o impulso fiscal ( $IF$ ) é dada pela equação (1):

$$IF_{\text{padrão}} = (g_t - t_t) - (g_{t-1} - t_{t-1}), \quad (1)$$

onde  $g_t$  é a despesa primária em proporção do produto interno bruto (PIB); e  $t_t$  é a receita primária em proporção do PIB. A equação (1) representa a mudança do resultado primário como percentual do PIB no período em  $t$  em relação ao período anterior.

Blanchard (1990) propõe uma alteração na equação (1), ao levar em conta a influência da taxa de desemprego no resultado primário:

$$IF_{\text{Blanchard}} = (g_t(u_{t-1}) - t_t) - (g_{t-1} - t_{t-1}), \quad (2)$$

onde  $u_t$  é a taxa de desemprego no período anterior. A equação (2) representa: o valor do resultado primário em  $t$ , considerando a taxa de desemprego do período anterior, menos o valor do resultado primário no período anterior, ambos como proporção do PIB.

Conforme Alesina e Perotti (1995), os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), na década de 1980, propuseram o seguinte indicador de impulso fiscal:

$$IF_{\text{OCDE}} = \frac{[(G_t - T_t) - (G_{t-1}(1 + \hat{\gamma}) - T_{t-1}(1 + \gamma))]}{Y_{t-1}}, \quad (3)$$

onde  $\hat{\gamma}$  é a taxa de crescimento do PIB potencial;  $G_t$  é a despesa primária;  $T_t$  é a receita primária;  $\gamma$  é o PIB nominal; e  $y_t$  é a taxa de crescimento do PIB efetivo.

O indicador consiste na diferença entre o resultado primário corrente e o resultado primário do período anterior, ambos em proporção do produto nominal. A despesa primária do período anterior cresce à taxa de crescimento do PIB potencial e a receita primária cresce à taxa do PIB efetivo.

Alesina e Perotti (1995) apresentam ainda o indicador de impulso fiscal proposto pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

$$IF_{FMI} = \frac{[(G_t - T_t) - (G_0(1 + \gamma_t) - T_0(1 + \gamma_t))]}{Y_{t-1}}, \quad (4)$$

onde  $G_0$  e  $T_0$  são, respectivamente, a despesa primária e a receita primária no ano-base. Portanto, o indicador do FMI assume como ponto de referência um ano-base, e não o ano anterior, como os demais indicadores. O ano de referência é onde o produto efetivo está próximo do produto potencial.

Entre as quatro medidas de impulso fiscal, o indicador proposto por Blanchard (1990) é o escolhido pela simplicidade e por incluir a variável taxa de desemprego que capta a situação econômica. Por meio deste método é possível expurgar a influência do ciclo econômico sobre o indicador, permanecendo apenas a parte discricionária do governo.

Bevilaqua e Werneck (1997) constroem um indicador de impulso fiscal para o setor público brasileiro alternativo ao de Blanchard (1990), no qual os componentes do resultado primário (receita e despesa) são regredidos sobre o nível de atividade (PIB trimestral) e a taxa de inflação medida pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI, média do trimestre). A medida de impulso fiscal para o período 1989-1996 indica que a postura foi expansionista. Mendonça e Pinton (2012) elaboram um indicador de impulso com dados da receita e da despesa do governo federal. Além do PIB (acumulado nos últimos doze meses, frequência mensal), os autores levaram em conta as seguintes variáveis de ajuste: inflação mensal medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA); taxa de juros (Selic acumulada no mês e anualizada); taxa de câmbio nominal (média da taxa de câmbio, venda); e razão dívida/PIB. Os resultados obtidos indicam uma postura expansionista entre 2000 e 2010. Contudo, entre os anos 2000 e 2004, o governo brasileiro adotou uma postura fiscal austera que mudou no ano de 2005, tornando-se expansionista entre 2005 e 2010.

A relevância do indicador de impulso reside em mensurar os impactos das medidas discricionárias do governo, constituindo-se, assim, em importante ferramenta de análise da evolução da política fiscal do governo estadual nos últimos anos.

### 3 UM INDICADOR DE IMPULSO FISCAL PARA O RIO GRANDE DO SUL

A taxa de desemprego aberto da região metropolitana de Porto Alegre (RMPA) é a variável considerada para o cálculo das elasticidades da despesa primária e da receita primária do governo estadual no período entre o primeiro bimestre de 2008 e o sexto bimestre de 2015.

A justificativa para o uso da variável reside na sensibilidade da política fiscal às oscilações econômicas. A política fiscal segue um padrão pró-cíclico, no caso de a receita primária e de a despesa primária estarem negativamente relacionadas com o desemprego.<sup>2</sup> Caso o desemprego reduza-se e a atividade econômica expanda-se, a receita primária aumenta; e quando o desemprego eleva-se e a atividade econômica decresce, a receita primária diminui. Do lado da despesa, se o desemprego eleva-se, as despesas primárias reduzem-se porque os governos adotam medidas de austeridade por falta de fontes de financiamento;<sup>3</sup> e em uma situação de menor desemprego, as despesas primárias expandem-se em razão da maior facilidade de obtenção de recursos para financiar os gastos.<sup>4</sup>

A série da taxa de desemprego aberto da RMPA é apresentada no gráfico 1. Cabe destacar que se considerou a taxa referente ao último mês de cada bimestre. Apesar das oscilações ao longo período, há uma tendência de queda entre o pico da série, no segundo bimestre de 2009, quando a taxa alcançou o patamar de 9,7%, e o ponto mínimo, que se deu no primeiro bimestre de 2014, quando atingiu 4,8%. No ano de 2014, a taxa oscila pouco, mas a partir do segundo bimestre de 2015 entra em uma trajetória ascendente.

---

2. Rocha e Giuberti (2008) encontram evidências empíricas de que a política fiscal dos estados brasileiros, durante o período 1997-2004, é pró-cíclica.

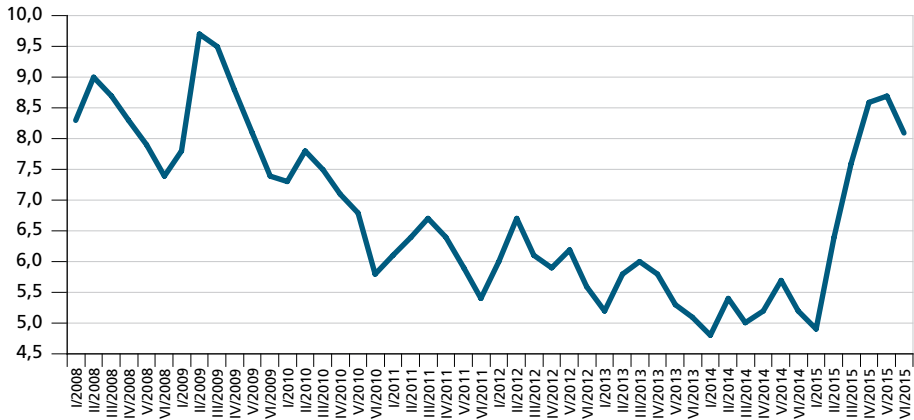
3. Alesina, Tabellini e Campante (2008) argumentam que o padrão pró-cíclico da política fiscal em alguns países em desenvolvimento é resultado de um problema de agência, e não da restrição de crédito. Os eleitores não observam a acumulação de dívida pública nem a renda apropriada por governos corruptos. Quando as condições da economia são boas, os consumidores demandam mais bens e serviços públicos, a fim de se beneficiarem da situação, restando menos recursos para o governo corrupto. O resultado é a elevação dos gastos públicos. O inverso ocorre em momentos de recessão econômica. E quanto mais disseminada é a corrupção em democracias, maior é a reação dos consumidores às flutuações econômicas, o que eleva a prociclicidade da política fiscal.

4. A política fiscal segue um padrão contracíclico na hipótese de a receita primária ser negativamente relacionada ao desemprego, enquanto a relação entre o desemprego e a despesa primária é positiva. Isto porque, quando o desemprego reduz-se e a atividade econômica expande-se, a receita primária eleva-se; e quando o desemprego cresce e a atividade econômica apresenta queda, a receita primária decresce. Do lado da despesa, em uma situação na qual o desemprego expande-se, as despesas primárias elevam-se em razão dos estabilizadores automáticos; e na situação de redução do desemprego, as despesas primárias diminuem pelos mesmos motivos. Para um resumo do debate sobre o padrão da política fiscal em países desenvolvidos e em desenvolvimento, ver Rocha e Giuberti (2008) e Rocha (2009). Para uma discussão sobre a necessidade da política fiscal pró-cíclica, ver Taylor (2000).

GRÁFICO 1

**Evolução da taxa de desemprego aberto na RMPA (1º bim./2008-6º bim./2015)**

(Em %)



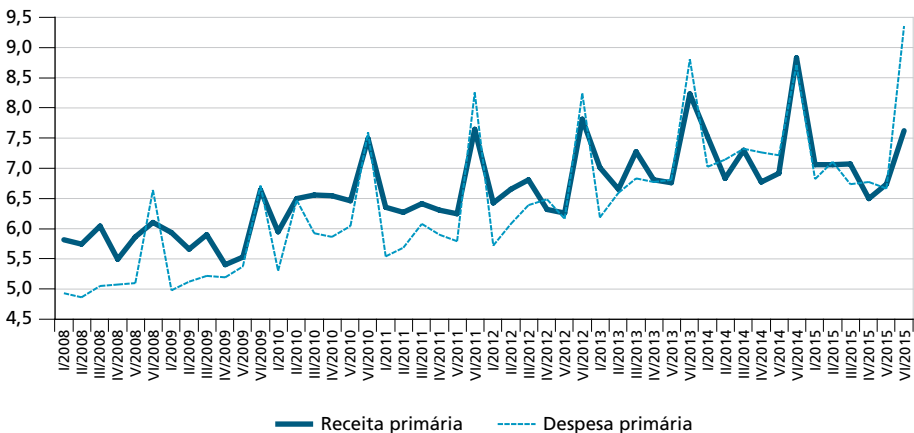
Fonte: FEE, Pesquisa de Emprego e Desemprego da RMPA (PED-RMPA).

As séries da receita e da despesa primária podem ser visualizadas no gráfico 2. As séries apresentam sazonalidade no último bimestre de cada ano. A despesa primária eleva-se por conta do pagamento do 13º salário do funcionalismo estadual, enquanto a receita primária eleva-se por ser o período de pagamento de impostos, como o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Ambas as séries apresentam tendência linear com inclinação positiva.

GRÁFICO 2

**Evolução receita primária e despesa (1º bim./2008-6º bim./2015)**

(Em R\$ bilhões)

Fonte: Sefaz/RS, Demonstrativo das Receitas Programadas e Resultado Primário, diversos períodos.  
Obs.: Variáveis inflacionadas IPCA médio 6º bim./2015.

As variáveis analisadas acima devem ser estacionárias, a fim de serem utilizadas nas regressões. Na tabela 1 tem-se os resultados dos testes Dickey-Fuller Aumentado (ADF) de raiz unitária das variáveis (em logaritmo natural). As séries em nível (taxa de desemprego, receita primária e despesa primária) não são estacionárias. Contudo, ao considerá-las em primeira diferença, as variáveis não têm raiz unitária aos níveis de significância usuais. Portanto, as três variáveis têm ordem de integração I(1).

**TABELA 1**  
**Testes ADF de raiz unitária (1º bim./2008-6º bim./2015)**

Série	lag	Estatística t	Valores críticos			Especificação
			1%	5%	10%	
Taxa de desemprego	0	-0,20	-2,61	-1,94	-1,61	Sem constante e sem tendência linear
ΔTaxa de desemprego	0	-5,58	-2,61	-1,94	-1,61	Sem constante e sem tendência linear
Receita primária	7	-2,26	-4,20	-3,52	-3,19	Com constante e tendência linear
ΔReceita primária	5	-2,57	-2,62	-1,94	-1,61	Sem constante e sem tendência linear
Despesa primária	6	2,00	-2,62	-1,94	-1,61	Sem constante e sem tendência linear
ΔDespesa primária	5	-3,51	-3,60	-2,93	-2,60	Com constante

Elaboração do autor.

Obs.: A escolha das defasagens (lags) e das especificações baseou-se no critério de informação de Schwarz. O número de defasagens incluídas  $\rho_{MAX}=10$ .

Mesmo que as variáveis sejam integradas de ordem 1, pode existir uma combinação linear entre elas que resulte em resíduos estacionários. Para verificar se existe tal combinação, uma abordagem que pode ser adotada é a realização do teste de cointegração de Engle-Granger.<sup>5</sup> Para tanto, estima-se por mínimos quadrados ordinários (MQO) a seguinte regressão:

$$\log R_t = \alpha + \beta \log u_t + \eta t + \theta d_t + \varepsilon_t, \quad (5)$$

onde  $R$  é a receita primária;  $u$  é a taxa de desemprego;  $t$  é a tendência linear;  $d$  é uma variável binária;  $\varepsilon$  é um processo I(0) de média zero;  $\beta$  é a elasticidade;  $\alpha$ ,  $\eta$  e  $\theta$  são os parâmetros. A variável binária assume valor 1 no sexto bimestre de cada ano e 0 nos demais bimestres. A regressão (5) é a mesma para a despesa primária.

Estimando-se por MQO, as elasticidades da receita primária e da despesa primária são apresentadas nas tabelas 2 e 3, respectivamente.

5. Para mais detalhes sobre a abordagem de cointegração, ver Bueno (2012) e Wooldridge (2011).

**TABELA 2**  
**Receita primária: elasticidade**

Variáveis	Coefficiente	Erro-padrão	Estatística <i>t</i>	Prob.
Constante	2,09	0,08	25,26	0,000
Desemprego	-0,17	0,03	-4,40	0,000
Tendência linear	0,003	0,0005	7,04	0,000
Binária	0,12	0,016	7,62	0,000
<i>R</i> <sup>2</sup> ajustado	0,83			
Prob. (estatística <i>F</i> )	0		Critério de Schwarz: -3,23	

Elaboração do autor.

**TABELA 3**  
**Despesa primária: elasticidade**

Variáveis	Coefficiente	Erro-padrão	Estatística <i>t</i>	Prob.
Constante	1,85	0,08	22,43	0,000
Desemprego	-0,12	0,03	-3,14	0,003
Tendência linear	0,007	0,0005	13,68	0,000
Binária	0,24	0,016	14,63	0,000
<i>R</i> <sup>2</sup> ajustado	0,93			
Prob. (estatística <i>F</i> )	0		Critério de Schwarz: -3,23	

Elaboração do autor.

A tabela 4 apresenta os testes ADF para os resíduos das regressões da receita primária e da despesa primária.

**TABELA 4**  
**Teste ADF para os resíduos**

Série	<i>lag</i>	Estatística <i>t</i>	Especificação
Resíduo receita primária	0	-6,31	Sem constante e sem tendência
Resíduo despesa primária	0	-5,75	Sem constante e sem tendência

Elaboração do autor.

Obs.: A escolha das defasagens (*lags*) e das especificações levou em conta o critério de informação de Schwarz. O número de defasagens incluídas  $p_{MAX}=10$ .

Na tabela 5 tem-se os valores críticos do teste de cointegração. Os valores críticos foram calculados com base em MacKinnon (2010), considerando duas variáveis I(1) e uma amostra de 47 observações.



TABELA 5  
**Valores críticos do teste de cointegração**  
 (Em %)

Nível de significância	Sem tendência			Com tendência		
	1%	5%	10%	1%	5%	10%
Valores críticos	-4,14	-3,47	-3,14	-4,67	-3,99	-3,65

Elaboração do autor.

Como as estatísticas  $t$  (tabela 4) estão abaixo dos valores críticos (tabela 5), os resultados indicam que as séries dos resíduos, tanto da receita quanto da despesa, são estacionárias. Assim, as variáveis podem ser utilizadas em nível para a obtenção do impulso fiscal.

A fim de excluir a influência da situação econômica, o valor ajustado da receita primária ( $\log \hat{R}_t$ ) é obtido usando a relação (5) com a variável taxa de desemprego defasada em seis bimestres. Isto é, a variável  $\log \hat{R}_t$  representa o valor da receita primária no bimestre  $t$  se a taxa de desemprego fosse a mesma de seis bimestres defasados:

$$\log \hat{R}_t = \hat{\alpha} + \hat{\beta} \log u_{t-6} + \hat{\eta} t + \hat{\theta} d_{t-6} + \hat{\varepsilon}_t, \quad (6)$$

onde  $\hat{\alpha}$ ,  $\hat{\beta}$ ,  $\hat{\eta}$  e  $\hat{\theta}$  são os coeficientes estimados na regressão (5) e  $\varepsilon_t$  são os resíduos estimados na mesma regressão. Com base nas equações (5) e (6), obtém-se os valores ajustados da receita e da despesa, respectivamente,  $\log \hat{R}_t$  e  $\log \hat{G}_t$ . Assim, pode-se deduzir o resultado primário ajustado,  $\log \hat{G}_t - \log \hat{R}_t$ , que prevaleceria no período  $t$  mantida a taxa de desemprego igual à taxa de seis bimestres anteriores.

O impulso fiscal ( $IF$ ) é dado pela diferença entre o resultado primário ajustado e o resultado primário observado a seis bimestres anteriores. Isto é:

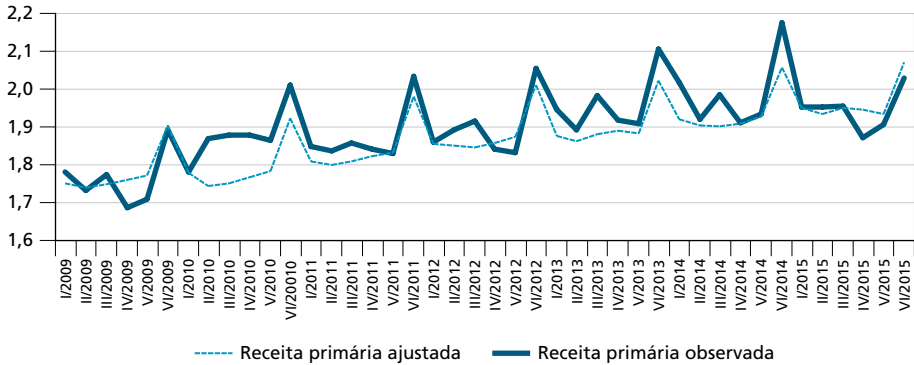
$$IF = (\log \hat{G}_t - \log \hat{R}_t) - (\log G_{t-6} - \log R_{t-6}), \quad (7)$$

onde  $\log \hat{R}_t$  e  $\log \hat{G}_t$  são os valores ajustados do bimestre  $t$ ; e  $\log G_{t-6}$  e  $\log R_{t-6}$  são os valores observados no mesmo bimestre do ano anterior ( $t-6$ ). Portanto, o indicador de impulso fiscal é dado pelo resultado primário ajustado em  $t$ , mantida a taxa de desemprego de seis bimestres anteriores, menos o resultado primário observado a seis bimestres atrás.

A comparação entre o observado e o ajustado pode ser observada nos gráficos seguintes. Nos gráficos 3 e 4, tem-se, respectivamente, a receita primária e a despesa primária estadual observada e ajustada.

GRÁFICO 3

Evolução receita primária observada e ajustada (1º bim./2009-6º bim./2015)

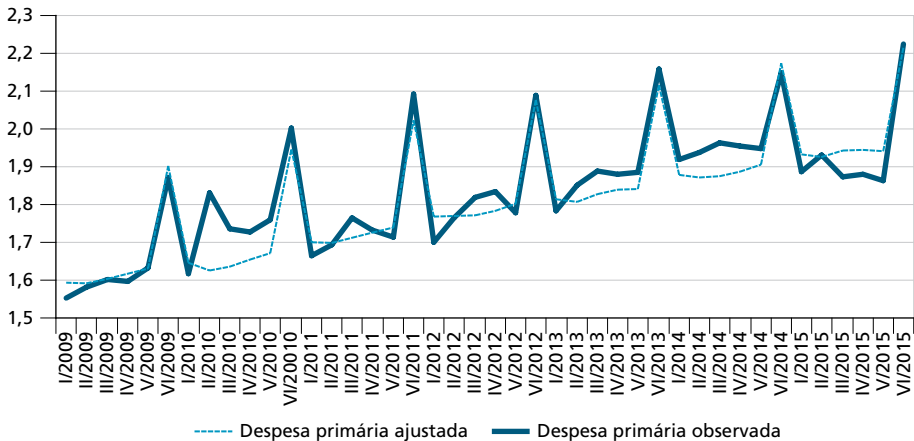


Elaboração do autor.

Verifica-se que a receita primária ajustada é inferior aos valores observados em parte da série, especialmente no último bimestre de cada ano. Portanto, sem a influência da situação econômica, o governo estadual arrecadaria menos. Em relação à despesa primária (gráfico 4), os valores ajustados são muito próximos aos observados.

GRÁFICO 4

Evolução despesa primária observada e ajustada (1º bim./2009-6º bim./2015)



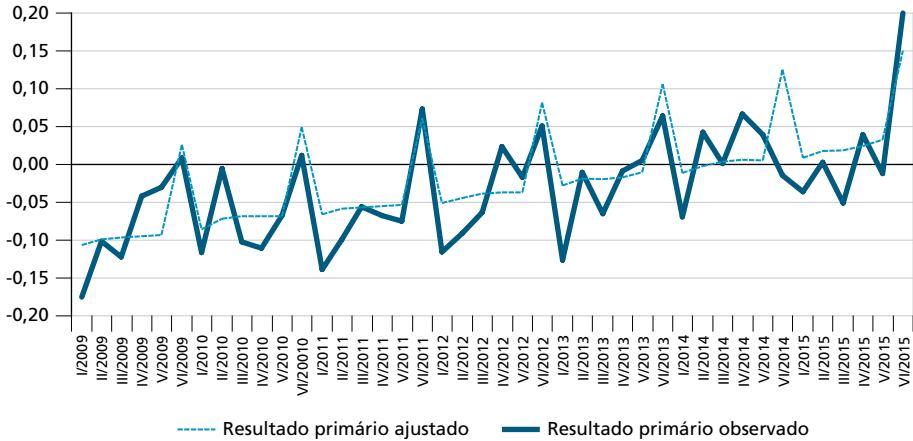
Elaboração do autor.

Quanto ao resultado primário (gráfico 5), o observado indica *superavit* primário (valores negativos do resultado primário) na maior parte do tempo entre o primeiro bimestre de 2009 e o quarto bimestre de 2013. A partir deste momento, surgem os *deficit* observados e elevam-se significativamente ao longo de 2015. A trajetória da série ajustada do resultado primário capta a tendência, sem a

influência da situação econômica, de mudança da postura fiscal do governo estadual que gerava *superavit* primário para uma postura geradora de *deficit* primário.

GRÁFICO 5

Resultado primário observado e ajustado do Rio Grande do Sul  
(1º bim./2009-6º bim./2015)

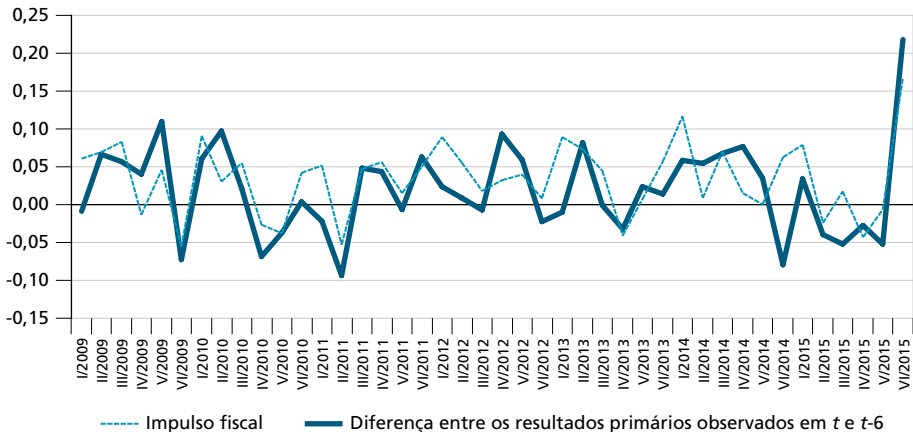


Elaboração do autor.

No gráfico 6 tem-se o impulso fiscal e a diferença entre os resultados primários observados em  $t$  e  $t-6$ . Ambas as séries apresentam forte volatilidade ao longo do tempo, sugerindo que a postura fiscal do governo oscila mesmo quando se exclui a influência da situação econômica. A trajetória dos resultados primários observados entre  $t$  e  $t-6$  indica oscilação em torno da média (0,02) ao longo do tempo.

GRÁFICO 6

Impulso fiscal e a diferença entre os resultados primários (1º bim./2009-6º bim./2015)



Elaboração do autor.

Para a classificação da postura fiscal do governo estadual, considera-se o indicador de impulso fiscal entre os valores dados por:  $\mu \pm p\sigma$ , onde  $\mu$  é a média dos impulsos fiscais,  $\sigma$  é o desvio padrão dos impulsos fiscais e  $p$  é um número real escolhido de maneira *ad hoc*. Na tabela 6 apresenta-se a classificação.

TABELA 6  
Classificação da postura fiscal do governo estadual

Intervalo teórico	Intervalo numérico	Postura fiscal
$\mu - \sigma < IF \leq \mu + \sigma$	$-0,01 < IF \leq 0,08$	Neutra
$\mu - 4\sigma < IF \leq \mu - \sigma$	$-0,16 < IF \leq -0,01$	Austera
$IF \leq \mu - 4\sigma$	$IF \leq -0,16$	Muito austera
$\mu + \sigma < IF < \mu + 4\sigma$	$0,08 < IF < 0,23$	Expansionista
$IF \geq \mu + 4\sigma$	$IF \geq 0,23$	Muito expansionista

Elaboração do autor.

Obs.:  $p=4$ ;  $\mu=0,03$ ; e  $\sigma=0,05$ .

Considerando 42 bimestres entre o primeiro bimestre de 2009 e o sexto bimestre de 2015, a postura fiscal do governo estadual é a que segue: em 31 bimestres, neutra; em seis bimestres, austera; em zero bimestre, muito austera; em cinco bimestres, expansionista; e em zero bimestre, muito expansionista. Agregando-se os indicadores de impulso fiscal no ano, como propõem Mendonça e Pinton (2012), tem-se a postura do governo estadual por ano (tabela 7).

TABELA 7  
Postura do governo estadual: classificação por ano

Ano	Impulso fiscal	Postura
2009	0,19	Expansionista
2010	0,15	Expansionista
2011	0,16	Expansionista
2012	0,24	Muito expansionista
2013	0,23	Muito expansionista
2014	0,27	Muito expansionista
2015	0,19	Expansionista

Elaboração do autor.

Os efeitos da crise financeira internacional atingiram a economia brasileira no ano de 2009. Entre os efeitos, destaca-se a queda da arrecadação tributária estadual em termos reais. Apesar da crise, o governo chancelou o aumento das despesas (saúde, educação, inativos etc.) em termos absolutos, caracterizando uma postura fiscal expansionista. Em 2010, por ter sido ano eleitoral, as despesas de investimento elevaram-se em relação aos anos anteriores; portanto, a postura expansionista manteve-se inalterada. O *superavit* primário observado reduziu-se em relação ao ano anterior e surgiu um *deficit* orçamentário.

Em 2011, o novo governo executou o orçamento do governo anterior e incrementou o nível de gastos; assim, a postura fiscal continuou expansionista. Novamente, o *superavit* primário observado reduziu-se em relação ao ano anterior e o *deficit* orçamentário elevou-se. Nos três anos seguintes, as despesas cresceram em termos reais sem maior preocupação com o endividamento público, configurando-se uma postura fiscal muito expansionista. Conforme Santos (2014), nos três anos ocorreram omissões contábeis que reduziram artificialmente os *deficit* orçamentários, ou seja, realizaram-se despesas sem o devido empenho, sendo lançadas no ativo financeiro, e não na execução orçamentária. Não fosse esse expediente, os *deficit* orçamentários seriam maiores. Santos (2015) ressalta que as despesas sem empenho totalizaram R\$ 2,9 bilhões entre 2011 e 2014.

Em 2015, o governo estadual toma medidas de contenção de gastos e de elevação da receita. Do lado da despesa, promoções e concursos, assim como a convocação de aprovados em concursos públicos, são suspensas. Do lado da receita, destaca-se a medida de parcelamento e desconto de dívidas referentes ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). Contudo, mesmo em um cenário de recessão econômica, com a arrecadação tributária em queda real, o governo resolve pagar os reajustes salariais concedidos no governo anterior. No somatório das medidas discricionárias adotadas, a postura fiscal alterou-se para expansionista. Ao final de 2015, os *deficit* primário e orçamentário crescem em relação ao ano anterior, e a relação dívida consolidada líquida/receita corrente líquida (DCL/RCL) alcança o patamar de 227,23%, superando a meta de 204,85%.

Ao se comparar o impulso fiscal com a diferença entre os resultados primários observados (em  $t$  e  $t-6$ ), tem-se a magnitude da influência do cenário econômico sobre os resultados fiscais do governo. A tabela 8 apresenta os valores agregados por ano da diferença entre os resultados primários observados entre  $t$  e  $t-6$  e os do impulso fiscal, além de dados de crescimento do PIB estadual e da taxa de desemprego aberto da RMPA, que refletem o ambiente econômico.

TABELA 8  
Influência da situação econômica: classificação por ano

Ano	Impulso fiscal	Diferença entre os resultados primários observados	Taxa de crescimento PIB estadual (%)	Taxa de desemprego aberto RMPA (%)
2009	0,19	0,19	-0,4	8,6
2010	0,15	0,07	6,7	7,0
2011	0,16	0,03	4,4	6,2
2012	0,24	0,15	-2,1	6,0
2013	0,23	0,07	8,2	5,5
2014	0,27	0,21	-0,4	5,2
2015	0,19	0,08	-3,4	7,6

Fonte: Dados da taxa de crescimento do PIB, IBGE e FEE.

Em 2009, a diferença entre os resultados primários observados mostra a mesma postura fiscal expansionista revelada pelo impulso fiscal. Nos anos 2010 e 2011, enquanto a diferença entre os resultados primários observados indica uma postura fiscal neutra, o indicador mostra uma postura expansionista do governo gaúcho. No ano de 2012 tem-se uma discrepância entre os dados; enquanto o indicador de impulso fiscal revela uma postura muito expansionista, a diferença entre os resultados primários observados sugere uma postura expansionista. O ano de 2013 apresenta a maior diferença, com o indicador de impulso fiscal apontando uma postura muito expansionista; os resultados observados indicam uma postura neutra. No ano de 2014, tanto o indicador de impulso fiscal (0,27) quanto a diferença entre os resultados observados (0,21) sinalizam uma postura muito expansionista. E no ano de 2015, os resultados observados (0,08) sugerem uma postura neutra; já o indicador de impulso fiscal (0,19) revela uma postura expansionista.

Os dados do indicador de impulso fiscal e da diferença entre os resultados primários observados refletem a deterioração fiscal ocorrida no período 2011-2015, que se deu tanto por fatores econômicos quanto por medidas discricionárias do governo estadual. No período 2011-2014, o governo reduziu as metas de *superavit* e não promoveu medidas de controle dos gastos, o que gerou um *deficit* primário de R\$ 469 milhões em 2014. Os *deficit* orçamentários foram crescentes e, por conseguinte, a dívida pública saltou de R\$ 44,4 bilhões (17,6% do PIB estadual), em 2010, para R\$ 59,9 bilhões (18,1% do PIB estadual), ao final de 2014.

Entre as medidas discricionárias com impactos sobre as finanças, destacam-se os reajustes parcelados de salários a diversas categorias de servidores. Os reajustes estendem-se desde o ano de 2013 até 2018. Portanto, criaram-se despesas permanentes para garantir recursos para honrar os compromissos. Neste período, as fontes de financiamento utilizadas foram os depósitos judiciais, no montante

de R\$ 5,6 bilhões, e empréstimos junto a organismos internacionais. Entre 2011 e 2014, o Estado contratou operações de crédito no montante de R\$ 3,9 bilhões; somente no ano de 2014, os empréstimos junto ao Banco Mundial e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) totalizaram R\$ 2,2 bilhões para financiar investimentos e despesas correntes. Ademais, nos anos 2013 e 2014, por conta dos recursos de terceiros tomados, as obrigações financeiras cresceram bem mais do que as disponibilidades financeiras, agravando-se a situação de insuficiência financeira.

Em 2015, o PIB estadual apresentou queda de 3,4% e aumento de desemprego em relação ao ano anterior, atingindo o patamar de 7%. Do lado da oferta, com exceção da agropecuária, que cresceu 13,6%, os níveis de atividade econômica da indústria e dos serviços apresentaram taxas negativas, respectivamente -11,1% e -2,1%. Do lado da demanda, devido ao aumento da inflação, da carga tributária e do desemprego, a renda disponível das famílias vem se reduzindo, resultando em diminuição do consumo e, por conseguinte, das vendas no varejo e no atacado. Outros fatores que impactam negativamente a demanda são a queda de confiança dos agentes econômicos e a elevação das taxas de juros, o que encarece a tomada de crédito e gera redução (e/ou postergação) do consumo e dos investimentos.

Diante do quadro de crise financeira, o governo estadual administrou o caixa no dia a dia e financiou-se com atrasos junto a servidores, fornecedores e credores. O efeito do bloqueio das contas do estado por parte da União foi o de elevar ainda mais o nível de financiamento via postergação de despesas. As contas públicas não fecharam pelo excesso de compromissos assumidos no passado e porque houve queda da arrecadação em termos reais. No ano de 2015, o *deficit* primário totalizou R\$ 1,4 bilhão, e o *deficit* orçamentário, R\$ 4,9 bilhões.

Portanto, a postura fiscal muito expansionista, adotada no período 2012-2014, não se sustentou. O esforço fiscal foi inferior ao serviço da dívida, gerando-se *deficit* orçamentários crescentes, e, por conseguinte, a elevação da dívida pública estadual. Dados os efeitos da recessão econômica sobre a arrecadação tributária estadual, o governo que assume em 2015 toma medidas de contenção de gastos, mas, ao mesmo tempo, resolve cumprir com compromissos passados, resultando em uma postura expansionista.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O indicador de impulso fiscal sugere que a postura fiscal do governo gaúcho entre 2009 e 2015 alternou-se entre expansionista e muito expansionista. Portanto, não se tem evidências que sustentem a hipótese de uma postura fiscal austera no período analisado.

A postura expansionista nos anos 2009, 2011 e 2015 explica-se por maior preocupação por parte do governo estadual com o controle do crescimento dos gastos. A diferença entre os anos reside na situação econômica; enquanto 2009 e 2015 são anos de recessão, em 2011 a economia estadual expandiu-se. No ano de 2010, os gastos cresceram por ser ano eleitoral, mas as receitas acompanharam a forte expansão da atividade econômica, configurando, assim, uma postura expansionista. Entre 2012 e 2014, a postura torna-se muito expansionista em razão da deterioração fiscal verificada no período. O governo não só reduziu as metas de *superavit* primário no período, como os resultados observados foram se reduzindo ao longo do tempo, chegando-se, no último ano, a uma situação de *deficit* primário. Como as despesas cresceram a um ritmo superior ao da receita, o nível de endividamento elevou-se consideravelmente, comprometendo sobremaneira a situação financeira do estado do Rio Grande do Sul.

A análise proposta busca contribuir para a discussão sobre os componentes (econômico e discricionário) que explicam os resultados fiscais do governo gaúcho ao longo do tempo. Porém, o tema não está esgotado, já que se pode ampliar o debate incorporando mais anos na análise e recuperando em mais detalhes as medidas discricionárias dos governos gaúchos, assim como uma descrição mais aprofundada da evolução da situação econômica no período.

## REFERÊNCIAS

- ALESINA, A.; PEROTTI, R. **Fiscal expansions and fiscal adjustments in OECD countries**. Cambridge: NBER, 1995. (Working Papers, n. 5214).
- ALESINA, A.; TABELLINI, G.; CAMPANTE, F. R. Why is Fiscal Policy often Procyclical? **Journal of the European Economic Association**, v. 6, n. 5, p. 1006-1036, Sept. 2008.
- BEVILAQUA, A. S.; WERNECK, R. L. F. **Fiscal Impulse in the Brazilian economy, 1989-1996**. Rio de Janeiro: Departamento de Economia PUC-RIO, out. 1997. (Texto para Discussão, n. 379).
- BLANCHARD, O. J. **Suggestions for a new set of fiscal indicators**. Paris: OECD, 1990. (Working Papers, n. 79).
- BUENO, R. L. S. **Econometria de séries de temporais**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- MACKINNON, J. G. **Critical Values for Cointegration Tests**. Ontario: QED, 2010. (Working Paper, n. 1227). Disponível em: <<https://goo.gl/M8E8Ey>>. Acesso em: 2 maio 2016.
- MENDONÇA, H. F.; PINTON, O. V. F. O comportamento da política fiscal brasileira no século XXI: uma análise a partir do impulso fiscal. **Revista Economia**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 281-301, maio/ago. 2012.



MORA, M. **Evolução da dívida estadual**. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2016. (Texto para Discussão, n. 2.185).

RIGOLON, F.; GIAMBIAGI, F. Renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados. *In*: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (Org.). **A economia brasileira nos anos 90**. 1. ed. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. p. 111-144.

ROCHA, F. Política fiscal através do ciclo e operação dos estabilizadores fiscais. **Revista Economia**, Brasília, v. 10, n. 3, set./dez. 2009.

ROCHA, F.; GIUBERTI, A. C. Assimetria cíclica na política fiscal dos estados brasileiros. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, ago. 2008.

SANTOS, D. F. C. **O Rio Grande tem saída?** Uma análise das potencialidades e dos entraves para o desenvolvimento. Porto Alegre: AGE, 2014.

\_\_\_\_\_. Contas estaduais do RS, 2011-2014 – chegamos ao fundo do poço? **Estudos e Trabalhos sobre Finanças Públicas**, Porto Alegre, fev. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/CeV7pr>>. Acesso em: 17 dez. 2015.

TAYLOR, J. B. Reassessing Discretionary Fiscal Policy. **Journal of Economic Perspectives**, v. 14, n. 3, p. 21-36, 2000.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à econometria**: uma abordagem moderna. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda do Estado. Demonstrativo das receitas programadas e resultado primário. Porto Alegre: Sefaz, vários anos. Disponível em: <<https://goo.gl/S5HoYQ>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

SANTOS, D. F. C. Contas estaduais de 2015, o maior déficit em 29 anos! **DarcyFrancisco.com.br**, 30 jan. 2016a. Disponível em: <<https://goo.gl/Aw7cb8>>. Acesso em: 5 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Margem para investimento atesta a grande piora das finanças estaduais. **DarcyFrancisco.com.br**, 21 fev. 2016b. Disponível em: <<https://goo.gl/AHStHj>>. Acesso em: 5 abr. 2016.

Data de submissão: 02/06/2016

Primeira decisão editorial em: 18/07/2016

Última versão recebida em: 20/07/2016

Aprovação final em: 14/09/2016

