

O desempenho das finanças públicas estaduais em 2001*

*Alfredo Meneghetti Neto***

O objetivo deste estudo é apresentar o desempenho das finanças públicas estaduais em 2001. A arrecadação estadual teve um ótimo desempenho, mas, mesmo assim, a execução orçamentária foi bastante dificultada, ocasionando um déficit de R\$ 49 milhões no acumulado até novembro. Essa é a síntese — em uma frase — do momento vivido pela administração fazendária estadual. Para melhor explicar como isso ocorreu, inicialmente detalha-se a tentativa do Executivo de reduzir alíquotas do ICMS da cesta básica e, no item 2, examina-se o comportamento do ICMS, principal tributo da receita estadual. No item 3, apresenta-se a arrecadação dos setores da economia gaúcha e, por fim, no item 4, demonstra-se a execução orçamentária estadual.

1 - As propostas de redução de alíquotas do Executivo

A idéia da redução das alíquotas do ICMS da cesta básica, que o Executivo está rerepresentando novamente no ano 2001, sempre gerou muita polêmica na sociedade gaúcha. Tudo começou em agosto de 1992, quando o Legislativo aprovou uma redução das alíquotas do ICMS de 31 produtos da cesta básica, com a finalidade de melhorar a competitividade dos produtos gaúchos. Logo depois de a proposta ter sido aprovada, o Executivo colocou-a em prática.

* Na ocasião do encerramento deste texto (nov./01), houve a publicação da execução orçamentária de novembro de 2001, razão pela qual o item 4 passou por uma atualização.

** Economista, Técnico da FEE e Professor da PUCRS.

O autor agradece pelos comentários e sugestões de Isabel Noemia Rückert e Maria Luíza Borsatto do Núcleo de Estudos do Estado e do Setor Financeiro da FEE. Vale destacar que este texto contou com a ajuda, na obtenção de dados, da estagiária Daniela Hugentobler Costa. Os erros que eventualmente tenham permanecido são de inteira responsabilidade do autor.

Cinco meses após, argumentava-se (Meneghetti Neto, 1992) que os preços dos produtos da cesta básica haviam aumentado ainda mais e que era fundamental um acordo setorial e um acompanhamento dos preços, para que os consumidores pudessem receber os benefícios dessa medida. Concluiu-se que havia uma forte predominância do nível do atacado como ponto de origem das oscilações de preços agrícolas, principalmente no caso do arroz, do feijão, da cebola, do tomate e das carnes de gado e de frango. Além disso, esse setor era o que tomava, em geral, as iniciativas em relação às mudanças de preços, por ser muito concentrado e, geralmente, trabalhar com um único produto, o que possibilita um maior controle sobre as informações de mercado. O mesmo não acontecia em nível de varejo e muito menos em nível de produto. Outra conclusão foi a de que as perdas do Tesouro haviam sido enormes, pois o ICMS havia caído 8% no acumulado de jan.-out./92 em relação a igual período do ano anterior. Em resumo, sem um acordo setorial, não houve compromisso algum para que os preços variassem menos do que a inflação, e os benefícios fiscais aos produtos da cesta básica não deveriam resultar em efeitos positivos para toda a sociedade gaúcha.

Passados sete anos, o Executivo gaúcho novamente voltou a apresentar uma proposta de redução de alíquotas do ICMS em dois anos consecutivos: 1999 e 2000. Esses dois projetos previam tanto redução como aumento de alíquotas para compensar as perdas.¹ Essas duas tentativas de alteração nas alíquotas do ICMS foram infrutíferas, pois o Legislativo entendeu que, ao reduzir alíquotas, haveria queda na arrecadação e que, para evitar isso, seria necessário aumentar as alíquotas do ICMS de outros produtos (combustíveis e telecomunicações), o que era impraticável em um momento de crescimento lento.

Em 2001, o Executivo voltou a apresentar um novo projeto, chamado Plano de Incentivo ao Crescimento, abandonando a expressão “matriz tributária” cunhada pelo Governo em 1999. Esse projeto prevê a criação de fundos para diferentes setores da economia gaúcha, formados com parte do ICMS devido e aumento de algumas alíquotas para compensar a perda de arrecada-

¹ O projeto de 2000 previa vários aumentos de alíquotas do ICMS. De 25% para 28% para a energia elétrica residencial (para consumo acima de 300kw), álcool e gasolina, cigarros, cerveja e supérfluos (armas, aeronaves, embarcações de lazer, armas de brinquedo, cosméticos e perfume); de 25% para 30% para os serviços de telecomunicações (menos TV a cabo); e de 18% para 21% para refrigerantes. Também previa reduções de alíquotas, sintetizadas da seguinte maneira: de 17% para 7% para mel, vinagre, lingüiça, extrato de tomate, mortadela, salsichas e salsichões, hortaliças semi-industrializadas, embalagens para produtos da cesta básica; de 12% para 7% para bolachas e biscoitos; de 17% para 12% para o papel higiênico e sabão em barra. Também outras reduções variadas para: móveis e máquinas e implementos agrícolas, arroz, soja, conservas, leite em pó, queijo, carne bovina, carne de búfalo, produtos de empresas que trabalham com reciclagem de materiais ou tratamento de lixo (Orçamento..., 2001). Ainda conforme a proposta, o IPVA de carros importados também seria elevado de 3% para 5% (ZH, Piratini..., 2001, p. 6).

ção. Diferentemente dos projetos anteriores, neste o Executivo não vai antecipar quais os produtos e os serviços que terão aumento de imposto, pois isso ainda deverá ser discutido com os deputados e os empresários gaúchos, pelas informações coletadas até o dia 24 de novembro de 2001. Enquanto o projeto do ano passado visava a um incremento de R\$ 450 milhões no Orçamento, o deste ano pretende apenas transferir receitas obtidas com aumento de impostos para setores carentes de incentivos, sem vinculações a aumentos salariais e investimentos. Então, em resumo, a estratégia do Governo com o pacote é a seguinte: em primeiro lugar, definir os produtos que terão o imposto reduzido e os setores beneficiados com a criação de fundos formados com a parte do ICMS a pagar; em segundo, definir o impacto na arrecadação e depois estabelecer os aumentos de alíquotas que compensarão as perdas.

No Quadro 1, apresenta-se a proposta de redução de alíquotas do Executivo gaúcho. A produção gaúcha relacionada com o consumo popular sairá beneficiada, especialmente bolachas, biscoitos, extrato e polpa de tomate, verduras e hortaliças semi-industrializadas, papel higiênico, sabão em barra, carnes bovina e suína, aves, dentre outros produtos. Essa proposta é muito importante porque, ao reduzir alíquotas de impostos, diminui os custos de um grande número de produtos de consumo popular e, com isso, fortalece a agroindústria gaúcha, reestruturando vários segmentos tradicionais da economia. Entretanto a proposta deixou de lado uma questão fundamental: não existe nenhuma referência para que os preços dos produtos da cesta básica diminuam proporcionalmente ao incentivo dado.

Sabe-se que essa questão é extremamente complicada, porque envolve discussão de metodologia de acompanhamento de preços, acordos com o setor de comercialização, revisão dos custos dos empresários que trabalham com a cesta básica, etc. Porém isso é fundamental, pois os benefícios concedidos aos empresários (em termos de redução de alíquotas) poderiam ser repassados também para o consumidor gaúcho na forma de preços mais acessíveis. Caso o Executivo não mencione a redução de preços dos produtos beneficiados de forma explícita na proposta, provavelmente possam se repetir os mesmos desajustes ocorridos em 1992, quando não houve um acordo setorial. Como naquela época também não houve compromisso algum para que os preços diminuíssem (ou variassem menos do que a inflação), os benefícios fiscais concedidos aos produtos da cesta básica não provocaram efeitos positivos para toda a sociedade gaúcha. Resultado: o Governo gaúcho perdeu receita, os empresários aumentaram sua margem de lucro, e o consumidor continuou comprando produtos da cesta básica nos mesmos patamares de preços anteriores à redução de alíquotas. Isso foi demonstrado em estudo anterior (Meneghetti Neto, 1992).

Quadro 1

Proposta de redução de alíquotas do ICMS enviada pelo Executivo gaúcho
à Assembléia em outubro de 2001

PRODUTOS	ALTERAÇÕES PROPOSTAS PELA SECRETARIA DA FAZENDA
Extrato de tomate, mel, vinagre e hortaliças semi-industrializadas	Redução de 17% para 7%.
Bolachas e biscoitos	Redução na indústria gaúcha de 12% para 7%.
Papel higiênico e sabão em barra	Redução na indústria gaúcha de 12% para 7%.
Carne bovina	Criação de fundo para desenvolvimento e promoção da cadeia produtiva. Equalização tributária do setor: aplicação do diferimento (cobrança no varejo), com crédito presumido de 2% no comércio varejista sobre as compras da indústria e/ou frigoríficos do Estado. Ovinocultura: criação de fundo para desenvolvimento e promoção da cadeia produtiva.
Suinocultura	Crédito presumido adicional de 3% para a indústria (cooperativas, envolvendo mais de 35 mil produtores) nas vendas para outros estados, tributadas a 12%, de produtos e subprodutos resultantes do abate de gado suíno. Criação de fundo de promoção e desenvolvimento para o setor a partir de taxa vinculada ao benefício anterior.
Avicultura	Crédito presumido adicional de 2% para a indústria avícola nas vendas para outros estados, tributadas a 12%.
Arroz	Redução da carga do arroz gaúcho beneficiado, mediante concessão de um crédito fiscal presumido de 5% nas vendas incrementais para outros estados, tributadas a 12%.
Feijão	Crédito presumido de 2% nas vendas para outros estados, tributadas a 12%.
Farinha de trigo	Redução da base de cálculo nas vendas de farinha de trigo para outros estados, reduzindo a carga tributária de 12% para 9%.
Milho	Fundo, estimado em R\$ 4 milhões, constituído a partir de uma taxa compensada com um benefício do ICMS, no valor de R\$ 1,00 por tonelada, nas aquisições de milho pela indústria ou pelo comércio atacadista. Incentivo ao plantio do milho, insumo de alta demanda nas cadeias produtivas de aves, suínos, leite, etc.

(continua)

Quadro 1

Proposta de redução de alíquotas do ICMS enviada pelo Executivo gaúcho
à Assembléia em outubro de 2001

PRODUTOS	ALTERAÇÕES PROPOSTAS PELA SECRETARIA DA FAZENDA
Leite em pó e queijo	Criação de um fundo de desenvolvimento para o setor de produção de leite, projetado em R\$ 3,8 milhões, a partir de uma taxa compensada com um benefício do ICMS e manutenção do incentivo de 40% do ICMS para a indústria.
Pescado	Criação de fundo, projetado em R\$ 500 mil, a partir de uma taxa, na indústria do pescado, compensada com um benefício do ICMS.
Óleo de soja	Crédito presumido de 5% sobre o incremento das vendas para outros estados, tributadas a 12%.
Reciclagem	Incentivo à reciclagem do lixo. Crédito presumido de 12% na compra de material para reciclar (resíduo sólido urbano pós-consumo).
Setor moveleiro	Redução de carga do ICMS equivalente a 25% dos custos de frete sobre as vendas para outros estados, tributadas a 12%, mediante crédito fiscal presumido de até 2%. Criação de fundo de promoção e desenvolvimento para o setor a partir de taxa vinculada ao benefício anterior.
Máquinas e implementos agrícolas	Criação de fundo de promoção e desenvolvimento para o setor. Diferimento do ICMS dos aços planos destinados à indústria de máquinas e implementos agrícolas. Prefeituras: isenção das compras de máquinas para construção e manutenção de estradas, que está sendo debatida em nível nacional.
Olarias	Redução da carga tributária de 7% para 3%.
Pedras ornamentais	Mármore e granito: redução da carga tributária da indústria gaúcha de 17% para 12%.
Vestuário Plástico Pedras preciosas Autopeças Economia popular solidária	Criação de fundo para desenvolvimento.

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda (2001). **Programa de Incentivo ao Crescimento**. Porto Alegre. out. (1 disquete 1,44 pol. Microsoft PowerPoint 2000).

A proposta de redução de alíquotas do ICMS a entrar em vigor em 2002 somente foi enviada à Assembléia no final de novembro (Piratini..., 2001, p. 6). Nesse meio tempo, o Executivo estava esperançoso com a aprovação do projeto, pois acreditava que, na hora de votar, os deputados iriam levar em conta os interesses dos setores da economia que seriam beneficiados pela proposta. Apesar de o Conselho do Orçamento Participativo já ter aprovado esse projeto no dia 6 de outubro (Emerim, 2001, p. 29) e ter dado carta branca para o Governo negociar aumentos de alíquotas com deputados e empresários, deve haver muita polêmica na sociedade gaúcha até o final de 2001. Isso pode acontecer, a julgar pela rejeição de algumas entidades empresariais, já divulgada na mídia, como, por exemplo, da FIERGS, no dia 24 de outubro (Conselho..., 2001, p. 9).²

2 - O comportamento do ICMS

A arrecadação do ICMS é fundamental para as finanças públicas estaduais, já que se trata de um imposto que tem representado, nos últimos anos, algo em torno de 65% da receita corrente gaúcha. Para monitorar o ICMS gaúcho nestes últimos anos, procurou-se seguir duas metodologias já desenvolvidas em estudos anteriores. Em primeiro lugar, foi contraposto o crescimento da economia gaúcha com o do ICMS, e, depois, mediu-se a arrecadação no ano 2001 em relação à do ano anterior.

Ao se comparar a arrecadação do ICMS com o desempenho do Produto Interno Bruto (PIB), percebe-se que essas duas variáveis têm a virtude de espelhar, por um lado, o quanto a economia conseguiu produzir em bens e serviços e, por outro, o quanto o Tesouro arrecadou. Apesar de existirem diversas peculiaridades em termos de composição das duas variáveis, elas tendem a variar de uma forma semelhante, pois o ICMS incide sobre produtos, como alimentação, vestuário e eletrodomésticos, e também sobre serviços, como luz e telefone.

² Sabe-se que a FIERGS tem um conselho de representantes que reúne 111 sindicatos industriais e que a sua posição contrária ao projeto do Governo pode receber o apoio de outras entidades, como a Federasul, o Clube de Diretores Lojistas, cooperativas e outras entidades empresariais e sindicatos patronais.

Observando-se uma série maior, em algumas vezes essa semelhança no desempenho das duas variáveis não aconteceu.³ Através da Tabela 1, pode-se verificar mais detalhadamente o comportamento do ICMS e do PIB nos três últimos anos.

Em 1998, tanto o ICMS como o PIB tiveram uma variação diferenciada, respectivamente, de 0,26% e -0,50%. Mas, nos dois anos seguintes, as duas variáveis aumentaram, chegando a um patamar próximo em 2000: ICMS 5,95% e PIB 4,1%.

Tabela 1

Taxa de crescimento (base móvel) do ICMS e do PIB do RS — 1998-00			(%)
ANOS	ICMS	PIB	
1998	0,26	-0,50	
1999	0,28	3,00	
2000	5,95	4,10	

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda (2001). Arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br> Acesso em: 19 nov.

ARRECADAÇÃO do ICMS por setores (2001). Fundação de Economia e Estatística. Disponível em: <http://www.fee.tche.br> Acesso em: 19 nov.

³ Isso ocorreu devido a vários fatores, tais como: modificações na política macroeconômica do Governo Federal; reestruturação da administração tributária da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul (como, por exemplo, convênios de cooperação técnica com o Ministério da Fazenda); variações das taxas de inflação em função dos planos econômicos, dentre outros. No caso da inflação, quando ela for alta e o imposto não for corrigido, o Tesouro recebe menos do que deveria, pois o recolhimento do ICMS não se dá no mesmo momento do fato gerador. Por outro lado, quando a taxa de inflação diminui, a arrecadação do ICMS tende a aumentar. Só para se ter uma idéia, o Tesouro do Estado perdeu muito, por exemplo, em 1988, quando os prazos de recolhimento do ICMS eram, em média, de 50 dias para todos os setores da economia gaúcha. Entretanto, desde aquela época, os prazos de recolhimento do ICMS vêm diminuindo. É o que se chama de efeito Tanzi. Para mais detalhes sobre o cálculo do efeito Tanzi e da relação entre o PIB e o ICMS gaúcho, ver Meneghetti Neto (1990; 1995).

A performance do PIB gaúcho foi muito influenciada pela trajetória da indústria gaúcha iniciada ainda no segundo semestre de 1998 e que continuou ao longo de 1999 e 2000, como já foi comentado tanto na análise do desempenho de 1999 (Calandro, Campos, 2000) como também na do de 2000 (Lima, 2001).

O crescimento do PIB gaúcho em 2000 teve uma boa base de sustentação vinda do cenário econômico nacional. O relatório do Comitê de Política Monetária do Banco Central (Copom) sintetizou bem o que ocorreu no ano 2000: a meta de inflação de 6% (medida pelo IPCA) foi cumprida, as contas externas foram equacionadas, e a taxa de juros básica (taxa Selic) teve uma queda de quase cinco pontos percentuais em relação à de dezembro de 1999. Esse ambiente econômico favorável causou uma queda na taxa de desemprego, em nível tanto nacional como regional (Maia Neto et al., 2001).

Juntando-se todas essas informações, a impressão que se tem é que a influência da economia foi fundamental para que o ICMS gaúcho respondesse, no ano 2000, favoravelmente, inclusive ultrapassando em 1,8 ponto percentual o próprio PIB.

Uma outra forma de comparar o desempenho do ICMS é contrapondo a arrecadação mensal de um ano em relação à do ano anterior. Na Tabela 2, pode-se observar o desempenho favorável da arrecadação do ICMS ao longo de 2001, sendo que, em janeiro, superou R\$ 600 milhões, em valores atualizados para novembro de 2001.

Tabela 2

Evolução da arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul — 2000 e 2001

MESES	2000 (R\$ milhões)	2001 (R\$ milhões)	VARIAÇÃO %
Jan.	575	629	9,4
Fev.	488	545	11,6
Mar.	488	495	1,4
Abr.	520	599	15,2
Mai	475	556	17,0
Jun.	530	538	1,6
Jul.	522	575	10,1
Ago.	524	528	0,7
Set.	554	580	4,5
Out.	532	559	5,1

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda (2001). Arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br> Acesso em: 19 nov.

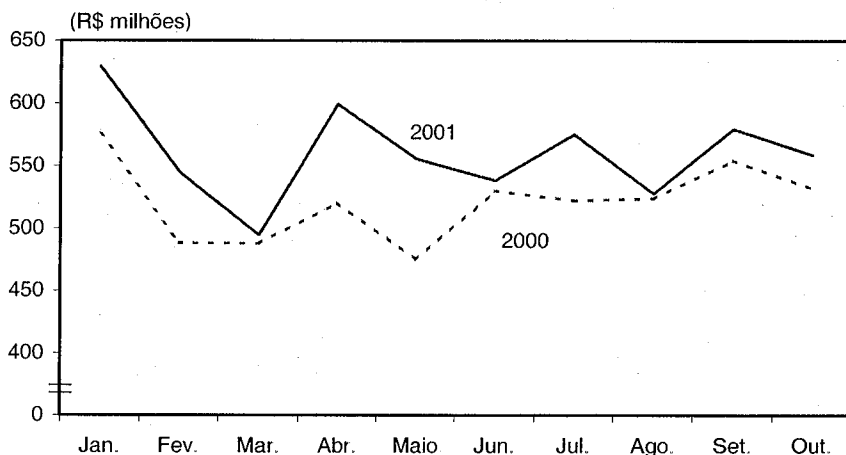
NOTA: Os valores do ICMS estão a preços de nov./01 e foram deflacionados pelo IGP-DI.

Quatro meses podem ser considerados como os melhores do ano: maio, abril, fevereiro e julho, que tiveram um crescimento do ICMS que variou de 10% até 17% em relação ao mesmo período do ano anterior. Isso tende a provocar, no resultado anual do ICMS, um recorde histórico, talvez algo próximo a R\$ 6 bilhões em valores correntes, pois foram 10 meses com taxas positivas.

O Gráfico 1 mostra a evolução da arrecadação do ICMS gaúcho. Pode-se observar que a linha da arrecadação do ICMS em 2001 ficou, em todos os meses, acima da linha da do ano anterior. Essa considerável performance em muito ajudou o Governo a honrar seus compromissos, como, por exemplo, as despesas de custeio (pagamento do funcionalismo) e o serviço da dívida.

Gráfico 1

Evolução da arrecadação do ICMS no RS — jan.-out./00 e jan.-out./01



FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda (2001). Arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br> Acesso em: 19 nov.

3 - A arrecadação do ICMS por setores

Através da Tabela 3, pode-se analisar o desempenho da arrecadação do ICMS dos principais setores da economia gaúcha em jan.-set./01 em relação ao mesmo período do ano anterior.

De acordo com os dados da Tabela 3, pode-se notar que a composição dos setores que dão origem ao ICMS gaúcho está toda centrada na indústria de transformação (52% do total do ICMS), vindo, logo a seguir, o comércio atacadista (16%), serviços e outros (14%) e comércio varejista (12%). Conclui-se, também, que, em termos reais, quase todos os setores tiveram uma arrecadação superior de janeiro a setembro de 2001 em relação ao ano anterior, principalmente a indústria de transformação, serviços e outros setores, tendo a arrecadação total ultrapassado R\$ 5 bilhões (quase 8% de crescimento real). As duas exceções foram o comércio atacadista (-23,7%) e a indústria de beneficiamento (-9,7%). Mas esses setores, em conjunto, não chegaram a ter um valor maior do que R\$ 972 milhões, ficando bem abaixo da arrecadação originada da indústria de transformação, que, efetivamente, foi a principal responsável pelo desempenho satisfatório do ICMS (mostrado também na Tabela 1). Como foi comentado anteriormente, esse setor contribuiu com mais da metade do total da arrecadação em 2001, chegando a R\$ 2,6 bilhões, cerca de 18,3% superior a do ano anterior, como demonstra a Tabela 3. Segundo **Performance Fiscal** (2001a, p. 2) a participação importante da indústria de transformação pode ser explicada pelo fato de haver a modalidade de “substituição tributária” no ICMS, deslocando para a etapa industrial as receitas potenciais do segmento comercial.

Outros setores da indústria tiveram também variação positiva em relação ao ano anterior, como, por exemplo, a produção animal e extração vegetal (3,7%), a indústria extrativa mineral (1,9%), a indústria de montagem (36,8%), a indústria de condicionamento e recondicionamento (14,6%), o comércio varejista (7%) e serviços e outros setores (29,5%). Entretanto sua influência no total da arrecadação do ICMS não foi muito expressiva, já que, reunidos, não passam de 28% do total.

Uma outra constatação que pode ser feita é que o desempenho do ICMS da indústria de transformação (18,3%) difere da performance do índice acumulado (calculado pelo IBGE) da produção física da indústria de transformação em 2001, que foi de -0,5%. Inclusive, isso já havia sido constatado na análise dos desempenhos de 1995, 1997 e 1998 (Meneghetti Neto, 1996; 1998; 1999) e demonstra que, muitas vezes, a correlação entre essas duas variáveis pode ser errática. Talvez a defasagem que existe entre a produção industrial (captada pelo índice de produção física do IBGE) e o pagamento do ICMS por parte da indústria (a arrecadação do ICMS que aparece nas estatísticas da Secretaria da

Fazenda) pode ser explicada da seguinte forma. Mensalmente, o IBGE faz um levantamento (por amostra), em cerca de 700 empresas gaúchas, da quantidade de mercadorias produzidas. Daí é gerado o índice de produção física. Depois disso, o industrial comercializa a mercadoria (ou a estoca), iniciando a fase do transporte da mesma (é aí que entra o fato gerador do ICMS: a circulação das mercadorias). Após, dá-se o recolhimento efetivo junto à rede bancária, obedecendo ao calendário do pagamento do ICMS. Em seguida, ainda tem o crédito dos bancos nos cofres públicos. Somente nesse momento é que surge a estatística da arrecadação do ICMS. Todo esse tempo de defasagem (do fato gerador até a entrada de recursos aos cofres públicos), que muitas vezes pode, inclusive, se estender por mais de 15 dias (dependendo do setor), deve explicar, em parte, a falta de aderência das duas estatísticas.⁴

Tabela 3

Arrecadação do ICMS, por setores, no Rio Grande do Sul — jan.-set./00 e jan.-set./01

SETORES DA ECONOMIA	JAN-SET/00 (R\$ 1 000)	JAN-SET/01 (R\$ 1 000)	VARIAÇÃO %
Produção animal e extração vegetal	32 659	33 854	3,7
Indústria extrativa mineral	16 991	17 308	1,9
Indústria de transformação	2 228 622	2 635 591	18,3
Indústria de beneficiamento	195 685	176 667	-9,7
Indústria de montagem	36 798	50 332	36,8
Indústria de acondicionamento e re- condicionamento	2 799	3 208	14,6
Comércio atacadista	1 042 220	795 627	-23,7
Comércio varejista	561 935	601 461	7,0
Serviços e outros	539 405	698 716	29,5
TOTAL	4 657 114	5 012 764	7,6

FONTE: ARRECADAÇÃO do ICMS por setores (2001). Fundação de Economia e Estatística.
Disponível em: <http://www.fee.tche.br> Acesso em: 19 nov.

NOTA: Os valores do ICMS estão a preços de nov./01 e foram deflacionados pelo IGP-DI.

⁴ A Divisão de Estudos Econômico-Tributários (DEE) da Secretaria da Fazenda também constatou que não existe relação entre a estatística do ICMS industrial gaúcho e da produção física da indústria do IBGE; entretanto, na comparação com o Índice de Desempenho Industrial (IDI-RS) da FIERGS, houve uma maior semelhança (Performance fiscal, 2001b).

Pelo Gráfico 2, pode-se deduzir que a indústria de transformação foi a principal responsável pelo desempenho do ICMS, já que ela contribuiu ao fisco com recursos que variaram de R\$ 240 milhões (agosto) até R\$ 333 milhões (abril), representando, em média, a metade do total da arrecadação mensal do ICMS gaúcho. Fica bem visível que, nos sete primeiros meses, o valor arrecadado do ICMS da indústria de transformação foi bem melhor do que o do mesmo período do ano anterior, somente perdendo vigor no mês de agosto. Justamente devido a essa enorme influência do setor industrial na arrecadação do ICMS global, os desenhos das duas curvas de arrecadação — mostrados nos Gráficos 1 e 2 — expressam praticamente o mesmo comportamento ao longo do período analisado. Provavelmente, a indústria de transformação do Rio Grande do Sul deve ainda manter o mesmo vigor no ano que vem (2002), a julgar pelas informações veiculadas pela imprensa sobre os investimentos empresariais programados. Cerca de 30 empresas (tanto locais como de atuação regional) prevêem a injeção de quase R\$ 2 bilhões em tecnologia e a expansão de negócios e serviços e devem criar ao menos 13 mil postos de trabalho (Borghetti, Copetti, 2001, p. 21).⁵ Além disso, as previsões do IPEA para a indústria nacional também são otimistas: o nível de utilização da capacidade instalada da indústria nacional deverá passar de 83,7% em 2001 para 85,8% em 2002.⁶

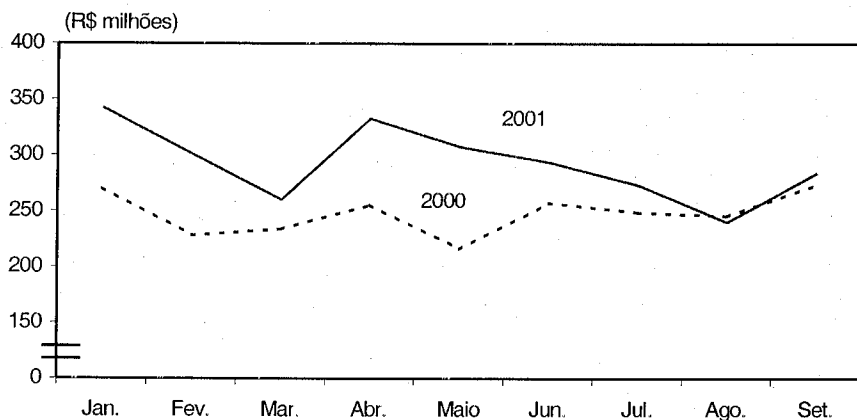
Mas, apesar do desempenho positivo do ICMS verificado no ano 2001, o Executivo teve dificuldades de caixa, pois as despesas foram bem mais pesadas do que as receitas, como pode ser visto no item seguinte.

⁵ Esses dados, inclusive, podem ser maiores, pois o levantamento realizado por **Zero Hora** foi com 57 empresas, e 19 delas não divulgaram seus programas, ou por não considerarem estratégico, ou por demora no fechamento de suas previsões.

⁶ Informações obtidas via base de dados IPEADATA, 2001. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>

Gráfico 2

Arrecadação do ICMS da indústria de transformação
do Rio Grande do Sul — jan.-set./00 e jan.-set./01



FONTE: ARRECADAÇÃO do ICMS por setores (2001). Fundação de Economia e Estatística. Disponível em: <http://www.fee.tche.br> Acesso em: 19 nov.

4 - A execução orçamentária

Na Tabela 4, pode-se notar a execução orçamentária de janeiro a novembro de 2001 em comparação com a do ano anterior.

A receita corrente em 2001 atingiu R\$ 8,8 bilhões, e a despesa corrente ficou em R\$ 8,1 bilhões. Isso revela que, sem incluir o chamado orçamento de capital (que abrange os gastos com investimentos e com os encargos da dívida, bem como os empréstimos realizados, dentre outros), houve um saldo superavitário de R\$ 625 milhões, bem maior do que o do ano passado, que chegou a R\$ 242 milhões. O que provocou esse bom desempenho da execução do orçamento corrente (que melhorou 158% em relação ao período anterior) foram os recursos obtidos com a arrecadação do ICMS, como foi argumentado nos itens 2 e 3.

Tabela 4

Execução orçamentária do Rio Grande do Sul — jan.-nov./00 e jan.-nov./01

DESCRIÇÃO	JAN-NOV/00 (R\$ milhões)	JAN-NOV/01 (R\$ milhões)	VARIAÇÃO %
A - Receitas correntes	8 448	8 824	4,5
B - Despesas correntes	8 206	8 198	-0,1
Pessoal e encargos (1)	4 675	4 617	-1,2
Encargos da dívida (1)	241	242	0,2
C - Resultado do orçamento corrente (A - B)	242	625	158,2
D - Receitas de capital	872	375	-57,0
Operações de crédito	307	111	-63,7
E - Despesas de capital	1 253	1 050	-16,2
Investimentos (1)	202	197	-2,2
Amortização da dívida (1)	644	703	9,2
F - Resultado do orçamento de capital (D - E)	-380	-675	77,4
G - Resultado (C - F)	-138	-49	-64,3

FONTE DOS DADOS BRUTOS: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda (2002). Contadoria e Auditoria Geral do Estado. Execução Orçamentária da Administração Direta. Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br> Acesso em: 28/jan.

NOTA: Os valores das rubricas estão a preços de jan./02 e foram deflacionados pelo IGP-DI.

(1) Os valores dessas rubricas representam a despesa paga e ajustada tanto da Administração Direta como da Indireta, com recursos do Tesouro, referentes aos valores empenhados nos respectivos exercícios; ou seja, não estão sendo considerados os valores pagos referentes a empenhos realizados em anos anteriores.

Entretanto, mesmo com esse resultado favorável do orçamento corrente, o Executivo teve dificuldades para conseguir equilíbrio de caixa, devido a três fatores: o pagamento de pessoal, o peso do serviço da dívida e, também, o fato de a receita de capital ter caído 57% no acumulado até nov./01 em relação ao mesmo período do ano anterior.

Em primeiro lugar, o comprometimento com o pagamento de pessoal praticamente manteve o mesmo patamar de janeiro a novembro de 2001 em relação ao de igual período do ano anterior, alcançando cerca de R\$ 4,6 bilhões (somente 1,2% a menos do que o do ano 2000). Contudo é importante ressaltar que o pagamento com pessoal é o principal problema para as finanças públicas gaúchas, não só pelo seu alto patamar, como também pelo fato de que os gastos com inativos e pensionistas já representam quase a metade do pagamento do pessoal total. Existe uma tendência preocupante que se observa no

número de matrículas dos servidores inativos e de pensionistas das Administrações Direta e Indireta, que vem gradativamente aumentando nos últimos anos.

O Gráfico 3 detalha melhor esse aspecto: enquanto os servidores ativos diminuíram de 234 mil para 193 mil, os inativos aumentaram de 85 mil para 119 mil, e os pensionistas, de 51 mil para 56 mil (B. Inf. Pes., 2001). Ainda mais, isso é agravado na comparação com outros estados. Segundo o Ministério da Previdência e Assistência Social, o Rio Grande do Sul é o Estado que mais gasta com inativos em relação à receita corrente líquida, chegando a 38,6%.⁷

Especificamente, o Executivo prevê que, até o final do ano, o comprometimento de pessoal em relação à receita corrente líquida será de 75% e que ainda não estará adequado à Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece um limite de 60% (Governo..., 2001, p. 8). Entretanto é importante salientar que o RS está, até 2002, na fase conhecida como de “adaptação” da Lei e que, para reduzir ainda mais essa despesa, é preciso criar os fundos de previdência e instituir o teto salarial.⁸

Em segundo lugar, vem o problema da dívida: a sua amortização (subitem da despesa de capital) e o pagamento dos encargos (subitem da despesa corrente) absorveram R\$ 945 milhões no período de jan.-nov./01, tendo aumentado 6,7% em relação ao mesmo período do ano anterior. Isso é problemático, porque representa quase duas vezes a arrecadação mensal do ICMS.

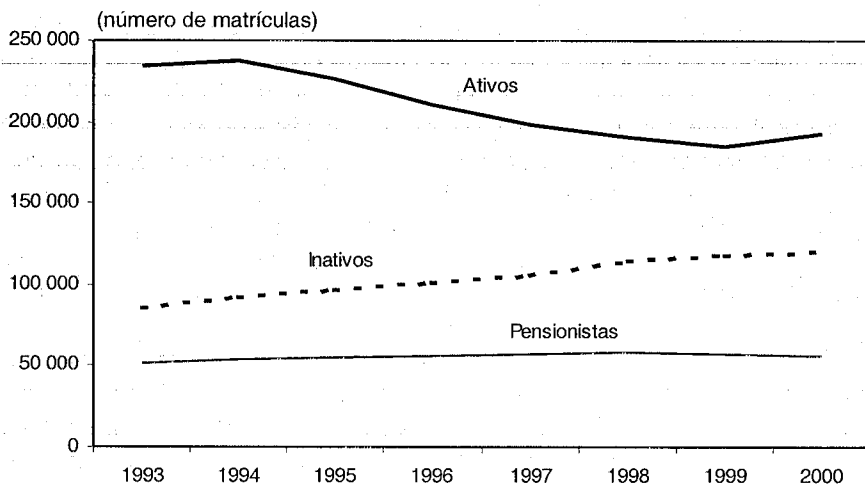
O terceiro fator que causou desequilíbrio no orçamento estadual foi a queda de 57% da receita de capital, passando de R\$ 872 milhões (2000) para somente R\$ 375 milhões (2001). Isso ocorreu devido ao fato de que, no ano 2000, muitos recursos vieram das alienações de bens realizadas pelo Estado e que não foram repetidas em 2001. Somente para se ter uma idéia, de janeiro a outubro de 2000, o Rio Grande do Sul havia conseguido quase R\$ 430 milhões de recursos de alienações de bens. Desse total, cerca de R\$ 200 milhões foram decorrentes da venda dos títulos de emissão do Tesouro Nacional recebidos pelo Estado a título de indenização oriunda do Contrato de Concessão de Portos (RS. Secr. Faz., 2001c).

⁷ Essa estatística preocupante foi revelada pelo relatório do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), datado de junho de 2001 e considerando dados do ano passado. O Rio Grande do Sul está bem à frente dos demais, tem uma diferença de 7,6 pontos percentuais sobre o segundo colocado no *ranking*, o Rio de Janeiro, que gasta com inativos 32,8% de sua receita corrente líquida. Depois, aparecem os Estados de Minas Gerais (31,6%), São Paulo (24,6%), Paraná (24,3%), Pernambuco (24,0%), Goiás (22,2%) e Distrito Federal (20,3%). Os demais, gastam com inativos menos do que 20% de sua receita corrente líquida. (ZH, Estado..., 2001, p. 7).

⁸ Essas questões ficaram evidenciadas pela análise das finanças públicas estaduais de 2000 pelo Tribunal de Contas do Estado. Três aspectos preocupantes das contas públicas foram destacados: os gastos com pessoal, o déficit fiscal e a questão previdenciária. Esta última questão, apesar de não ser nova, está se tornando um problema cada vez maior, pois o déficit anual da previdência estadual chegou a R\$ 2,7 bilhões em 2000, o qual se projeta assustador para os anos futuros (Miola, 2001).

Gráfico 3

Evolução do número de matrículas de servidores da Administração Direta e da Indireta do Rio Grande do Sul — 1993-00



FONTE: BOLETIM INFORMATIVO DE PESSOAL (2001). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda/RS, n. 31, jul. Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br> Acesso em: 19 nov.

Assim, de uma forma geral, para pagar o montante da dívida e as despesas de pessoal, o Governo Estadual ainda foi obrigado a contratar R\$ 111 milhões de operações de crédito (apesar de isso representar 63% a menos do que ele havia pedido emprestado no ano anterior).

O gasto com investimentos ainda está em um nível muito baixo, chegando a pouco mais de R\$ 197 milhões, diminuindo em 2% o que foi despendido no ano 2000. É bom lembrar que inclusive os investimentos diminuiram em termos de participação na receita corrente: de 2,4% em 2000 para 2,2% em 2001.

Dessa forma, a grande contradição na execução orçamentária (não só gaúcha, mas certamente da maioria dos outros estados brasileiros também) é que se gastou com o serviço da dívida quase cinco vezes mais do que com investimentos. A situação desfavorável das finanças públicas gaúchas, e que também já havia sido encontrada em outros anos, pode ser sintetizada no desequilíbrio do resultado de seu orçamento: um déficit de R\$ 49 milhões.

5 - Considerações finais

Pode-se concluir que o Governo gaúcho teve muitas dificuldades em 2001, em seu objetivo de atingir um equilíbrio orçamentário. Em que pese a arrecadação do ICMS ter aumentado em um setor importante (indústria de transformação), não foi o bastante para tirar as dificuldades da execução do orçamento estadual. O Executivo encontrou-se em uma situação deficitária para honrar o serviço da dívida e o pagamento de pessoal e, ainda, teve que diminuir em quase 2% reais o comprometimento com investimentos. Provavelmente, esse panorama de dificuldade orçamentária poderá, aos poucos, ser minimizado, se a arrecadação do ICMS continuar dando sinais de vigor, principalmente da indústria de transformação, como está sendo esperado pelas projeções otimistas tanto regionais como nacionais.

Apesar de o Executivo estar, até o momento, esperançoso na aprovação da proposta de redução de alíquotas, isso não será fácil. A rejeição por parte de algumas entidades-chave deverá trazer muita polêmica para toda a sociedade gaúcha. Caso a proposta seja aprovada, é importante o Executivo pensar em alguma forma de pressionar o setor de comercialização a baixar os preços de alguns produtos da cesta básica, para que o consumidor também possa receber os benefícios concedidos.

Bibliografia

- ARRECADADAÇÃO do ICMS por setores (2001). Fundação de Economia e Estatística. Disponível em: <http://www.fee.tcche.br> Acesso em: 19 nov.
- BOLETIM INFORMATIVO DE PESSOAL (2001). Porto Alegre : Secretaria da Fazenda/RS, n. 31, julho 2001. Disponível na Internet. <http://www.sefaz.rs.gov.br> Acesso em: 19 nov.
- BORGHETTI, F., COPETTI, T. (2001). Investimentos em 2002 chegam a R\$ 2 bi. **Zero Hora**, Porto Alegre : RBS, 11 nov. p. 21.
- CALANDRO, Maria Lucrécia, CAMPOS, Sílvia Horst (2000). O desempenho da indústria em 1999. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 4, p. 37-59.
- CONSELHO da Fiergs rejeita mudanças em impostos (2001). **Zero Hora**, Porto Alegre : RBS, 24 out. p. 9.
- EMERIM, Dulci (2001). OP aprova mudanças nas alíquotas do ICMS. **Zero Hora**, Porto Alegre : RBS, 8 out. p. 29.

- ESTADO lidera ranking de inativos (2001). **Zero Hora**, Porto Alegre : RBS, 2 set. p. 7.
- GOVERNO prevê redução de gasto com pessoal em 2002 (2001). **Zero Hora**, Porto Alegre : RBS, 2 jul. p. 8.
- LIMA, Rubens Soares (2001). A indústria gaúcha em 2000: crônica de uma recuperação anunciada. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 28, n. 4.
- MAIA NETO, Adalberto et al. (2001). Visão global da economia gaúcha. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 28, n. 4.
- MENEGHETTI NETO, A. (1990). O efeito da inflação sobre a arrecadação do ICMS. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 18, n. 3, p. 181-193.
- MENEGHETTI NETO, A. (1992). Os efeitos da redução do ICMS da cesta básica. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 20, n. 4, p. 181-205.
- MENEGHETTI NETO, A. (1995). O comportamento do ICMS e do PIB gaúcho: uma nota técnica. **Boletim da Assessoria Econômica**, Porto Alegre : Secretaria da Fazenda/RS, v. 9, 23, jun.
- MENEGHETTI NETO, A. (1996). O desempenho das finanças públicas em 1995. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 71-85.
- MENEGHETTI NETO, A. (1998). O desempenho das finanças públicas em 1997. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 4, p. 75-90.
- MENEGHETTI NETO, A. (1999). O desempenho das finanças públicas em 1998. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 26, n. 4, p. 65-79.
- MIOLA, Cezar (2001). A previdência do Estado. **Zero Hora**, Porto Alegre : RBS, 5 jul. p. 19.
- ORÇAMENTO participativo avalia mudanças no ICMS (2001). **Zero Hora**, Porto Alegre : RBS, 6 out. p. 6.
- PERFORMANCE FISCAL: desempenho setorial do ICMS em fevereiro de 2001 (2001a). Porto Alegre : Secretaria da Fazenda/RS, v. 6, n. 2, mar.
- PERFORMANCE FISCAL: nível de atividades do RS em 2001 (2001b). Porto Alegre : Secretaria da Fazenda/RS, v. 6, n. 3, out.
- PIRATINI finaliza novo pacote de ICMS (2001). **Zero Hora**, Porto Alegre : RBS, 23 nov. p. 6.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda (2001a). Contadoria e Auditoria Geral do Estado. Disponível na Internet. <http://www.sefaz.rs.gov.br> Acesso em: 19 nov.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda (2001b). **Programa de Incentivo ao Crescimento**. Porto Alegre. out. (1 disquete 1,44 pol. Microsoft PowerPoint 2000).

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda (2001c). Análise da Receita Orçamentária. Disponível na Internet. <http://www.sefaz.rs.gov.br/SEFroot/AFE/AFE-WEB-REC-COM3.asp> Acesso em: 3 dez.

UTILIZAÇÃO da capacidade instalada - indústria - Brasil - (%) - projeção - Anual. **Informações obtidas via base de dados IPEADATA**, 2001. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>