

Políticas públicas

O desempenho das finanças públicas estaduais em 2006*

Alfredo Meneghetti Neto**

Economista, Técnico da FEE e Professor da PUCRS

O objetivo deste estudo é apresentar o desempenho das finanças públicas estaduais no ano de 2006. Inicialmente, examinam-se justamente essas atividades no Governo do Estado; depois, no item 2, analisa-se o comportamento do ICMS, principal tributo da receita estadual; no item 3, apresenta-se a arrecadação do ICMS dos setores da economia gaúcha; e, por fim, no item 4, demonstra-se a execução orçamentária estadual.

1 A difícil situação financeira do Estado

Acompanhando-se as atividades fazendárias desenvolvidas pelo Governo do Estado ao longo de 2006, podem ser destacadas (de forma resumida) algumas delas, as que foram marcantes. Antes, porém, convém lembrar que a situação financeira do Estado vem se apresentando muito difícil, em função, basicamente, do caráter crônico do déficit primário e pelo crescente aumento da dívida pública estadual. Dois estudos aprofundaram-se nesse assunto e oferecem boas evidências: Meneghetti Neto e Ruckert (1994, p. 64) e Santos (2007, p. 1).¹

* Artigo recebido em 19 jan. 2007.

** O autor agradece os comentários e sugestões dos colegas Calino Ferreira Pacheco Filho, Isabel Noemia Junges Rückert, Jacques Alberto Bensussan, Jorge Blascovicki Vieira, Maria Luiza Blanco Borsatto, Marli Marlene Mertz, Renato Antônio Dal Maso e Walter Arno Pichler, todos do Núcleo de Políticas Públicas (NPP) da FEE. Além disso, o texto foi enriquecido pelas contribuições de dois pareceristas anônimos, como também pelo fornecimento de dados da CAGE-Sefaz, através de Marilene Lopes Cortes de Meirelles. Os erros que eventualmente tenham permanecido são de inteira responsabilidade do autor.

¹ Meneghetti Neto e Ruckert (1994, p. 64) sustentam que o aspecto mais marcante das finanças públicas nas décadas de 70, 80 e 90 foi a superioridade dos gastos em relação à receita, trazendo uma situação deficitária permanente ao longo do período. Na mesma linha de raciocínio, Santos (2007, p. 1) argumenta que,

A estratégia da Administração Germano Rigotto para o enfrentamento da crise estrutural das finanças públicas teve como característica principal a busca de um ajuste fiscal gradual, desenhado para obter a melhora dos resultados sem a decretação da moratória com relação à dívida pública estadual.

Essa estratégia tornou-se forçoso o financiamento do déficit público através dos depósitos judiciais, para cobrir os resultados negativos dos fechamentos orçamentários mensais (Relatório..., 2007, p. 3). Além disso, foram intensificadas várias ações de combate à sonegação, a redução da inadimplência (tanto do ICMS como do IPVA) e a cobrança de créditos tributários. Até agosto de 2006, haviam sido contabilizados mais de R\$ 600 milhões em constituição de créditos, compreendendo somente as ações para a recuperação de tributos estaduais sonegados, não se considerando a inadimplência no pagamento dos impostos informados espontaneamente pelos contribuintes.² Na área de cobrança de créditos tributários, inclusive dos inscritos em dívida ativa, também houve uma melhor eficiência na recuperação, principalmente na dos de maior valor.³

em 29 exercícios, a partir de 1971, "[...] ocorreram resultados primários negativos. Ou seja, retirando-se a receita das aplicações financeiras e as operações da dívida, sempre ocorreram déficits, em média, superiores a 15% da receita líquida real".

² Em 2005, haviam sido lavrados mais de 55.000 autos de lançamento, atingindo R\$ 1,3 bilhão em créditos tributários constituídos pelo fisco gaúcho (Rio Grande do Sul, 2007).

³ Soma-se a isso a construção de uma série de ferramentas de controle e monitoramento das atividades dos contribuintes, como o Sintegra, o ICMS eletrônico, a nota fiscal eletrônica, os grupos setoriais de administração tributária, o Sistema de Informações Tributárias Sobre a Agropecuária (Sitagro), a malha fina, o gerenciamento matricial da receita, o controle das operações com cartão de crédito e das administradoras de *Shopping Centers*, o Programa de Educação Fiscal, o Programa Solidariedade, a divulgação da lista da dívida ativa, o fechamento dos pontos de passagem na fronteira com Santa Catarina, a abertura dos postos fiscais dos correios no Aeroporto Salgado Filho e no Porto de Rio Grande (Rio Grande do Sul, 2007).

Mas todo esse esforço de equilíbrio orçamentário foi muito prejudicado pela redução das compensações das perdas tributárias decorrentes das desonerações às exportações impostas pela Lei Kandir, oficializada pela reforma de 2003 da Constituição Federal.⁴ Efetivamente, as perdas têm sido enormes para o Rio Grande do Sul e são, sem dúvida alguma, uma das causas do seu desequilíbrio financeiro, pois é um dos estados que mais exporta no Brasil, vindo logo atrás de São Paulo e Minas Gerais,⁵ aliás, ambos em melhor situação do que a nossa. Em 2006, o RS chegou a exportar cerca de US\$ 11 bilhões, o que representou 8,5% das exportações do Brasil, como mostram os dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Bal. Com., 2007). De acordo com a estimativa do Governo Estadual, caso não tivesse sido criada a Lei Kandir e considerando-se uma alíquota de 13% de ICMS sobre as exportações, poderia ter sido arrecadado cerca de R\$ 1,7 bilhão, valor 10 vezes maior do que os R\$ 153 milhões que foram obtidos no período jan.-out./06 (Relatório..., 2007, p. 34).

Além dessas perdas, também devem ser consideradas outras renúncias fiscais (como o Fundopem), porque ainda representam um bom volume, pois, em 2005, o Estado deixou de arrecadar cerca de 40% do ICMS potencial (Rio Grande do Sul, 2007c).⁶

Pelo lado da despesa, devem ser mencionadas as atividades da Junta de Coordenação Orçamentária (Juncor) e do seu órgão de suporte técnico e assessoramento, chamado Comitê de Controle e Racionalização do Gasto Público. Essas atividades, como o nome já diz, têm o objetivo de tornar mais eficazes as

despesas públicas de todos os órgãos e entidades da Administração Direta, nas autarquias e fundações, cujos pleitos são encaminhados em processos administrativos. A Juncor é um instrumento de contenção de gastos e de busca de equilíbrio entre a programação financeira e a orçamentária da Administração Estadual e conseguiu contingenciar, até 30 de novembro de 2006, em torno de R\$ 780 milhões, o que equivale a quase uma arrecadação mensal de ICMS (Relatório..., 2007, p. 6).

Mas, mesmo com todo esse esforço pelo lado tanto da receita como da despesa, o Governo foi obrigado a pagar o 13º salário de forma parcelada para os servidores que ganham acima de R\$ 750,00. Também abriu a possibilidade, para esses mesmos servidores, de receberem imediatamente o 13º salário, através de um empréstimo junto ao Banrisul, sem qualquer prejuízo com a operação financeira.⁷

2 O comportamento do ICMS

Sabe-se que a arrecadação do ICMS é fundamental para as finanças públicas estaduais, já que se trata de um imposto que tem representado cerca de 90% da receita tributária gaúcha.⁸ Para monitorar o ICMS gaúcho nestes últimos anos, procurou-se seguir duas metodologias já desenvolvidas em estudo anterior (Meneghetti Neto, 2006, p. 84). Em primeiro lugar, foram contrapostas as taxas de crescimento da economia gaúcha com as do ICMS, e, depois, mediu-se a

⁴ Na realidade, as isenções às exportações não estão mais amparadas pela Lei Kandir, mas, sim, pela reforma da Constituição Federal de 2003, que não definiu a importância a ser repassada aos estados. Sem dúvida, a atual forma é péssima para os estados, porque os torna dependentes dos recursos que forem consignados ao orçamento da União. Santos (2006, p. 23) salienta que a reforma foi definitiva, porque “[...] os dispositivos dessa lei, em vez de terem sido suprimidos, passaram a ter mais força, pois foram incluídos na Constituição Federal, por meio da reforma ocorrida em 2003”. Ele conclui que uma norma posterior substitui a anterior, especialmente se a nova norma for de uma maior hierarquia.

⁵ É interessante salientar que, como São Paulo e Minas Gerais estão em uma situação financeira melhor do que a do Rio Grande do Sul, o impacto da Lei Kandir é bem maior neste estado.

⁶ Especificamente, o volume de renúncias fiscais chegou a R\$ 6,6 bilhões, sendo R\$ 426 milhões do Fundopem; R\$ 3,3 bilhões das isenções do ICMS às exportações; R\$ 2,2 bilhões de benefícios fiscais às microempresas, EPP e redução da base de cálculo; e R\$ 653 milhões de demais desonerações (Rio Grande do Sul, 2007c).

⁷ Na realidade, o ano de 2006 foi o quarto ano consecutivo em que o Governo recorreu a esse expediente para conseguir pagar o 13º do funcionalismo. Na metade de dezembro de 2006, a Assembléia havia aprovado o projeto do Executivo permitindo realizar a operação. Os funcionários que não quiseram receber o 13º salário em seis parcelas, a partir de maio de 2007, puderam, então, contrair um empréstimo junto ao Banrisul. Pelas informações divulgadas na mídia, a maior parte dos servidores optou pelo empréstimo, totalizando 145.000 funcionários, representando 80% daqueles com vencimento acima de R\$ 750,00 mensais. Os restantes, 179.000 matrículas, que representam 49% dos funcionários do Estado, receberam o 13º salário no dia 20 de dezembro, como determina a lei (Maior..., 2006, p. 22).

⁸ A estatística da arrecadação do ICMS, neste texto, é distinta do ICMS arrecadado a qualquer título, pois não estão sendo considerados a dívida ativa, os juros de mora e as multas por pagamento de atrasos. Ao adotar esse procedimento, busca-se uma precisão maior no monitoramento do ICMS. Além disso, utilizou-se como deflator o IGP-DI atualizado para 1º de janeiro de 2007, disponível no *link* SERVIÇOS/Atualização de Valores do site da FEE (www.fee.tche.br).

arrecadação do ICMS do ano de 2006 em relação à do ano anterior.⁹

Ao se comparar a arrecadação do ICMS com o desempenho do PIB, sabe-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 algumas 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, eletrodomésticos, e também sobre serviços, tais como luz e telefone. Entretanto, observando-se uma série maior, algumas vezes, essa semelhança no desempenho das duas variáveis não aconteceu.¹⁰ Através da Tabela 1, podem-se verificar mais detalhadamente os comportamentos do PIB e do ICMS nos seis últimos anos.

Em 2000 e 2001, as duas variáveis tiveram uma variação positiva: o PIB aumentou, respectivamente, 4,4% e 3,1%, e a arrecadação do ICMS respondeu favoravelmente com 6% e 7,6%. Mas, nos quatro anos seguintes (2002, 2003, 2004 e 2005), as duas variáveis distanciaram-se, como já foi comentado em Meneghetti Neto (2006, p. 84). No ano de 2006, elas voltaram a ter relação positiva, quando a economia gaúcha apresentou um crescimento de 2,7%, e a arrecadação do ICMS aumentou 5,1%.

⁹ A comparação entre ICMS e Produto Interno Bruto (PIB) é um procedimento usual, adotado tanto em publicações oficiais (Relatório..., 2006) como também nas acadêmicas. A propósito, Biasoto Jr. *et al.* (2007, p. 12) argumentam que: "[...] uma característica importante para um imposto ideal seria a existência de uma correlação positiva entre a arrecadação e a produção. Defendemos aqui que a arrecadação do ICMS possui esta relação de longo prazo com o produto, o que torna este imposto bastante interessante do ponto de vista econômico".

¹⁰ Considerando-se a série de 1970 a 2006, fica evidente a defasagem entre as duas variáveis: o PIB cresceu 255%, e o ICMS, somente 199% no período. Isso fica também comprovado no teste da elasticidade-renda do ICMS, dividindo-se a série em quatro períodos e considerando-se como variável independente o PIB e como variável dependente o ICMS, tem-se o seguinte: nos anos 70, a elasticidade-renda do ICM gaúcho ficou em 0,93, o que significa dizer que, para cada variação de 1% no PIB, o ICM respondeu (positivamente) com 0,93%. Uma boa *performance* foi verificada também nos anos 80, quando a elasticidade-renda do ICMS melhorou para 1,41, devido à reforma tributária que alargou a base desse tributo. Mas, nos anos 90 e de 2000 até 2005, a elasticidade-renda foi negativa, respectivamente -0,48 e -0,20, significando que o Estado está tendo cada vez menos recursos em relação aos encargos que o crescimento da economia lhe impõe. Entretanto, ao agregar o ano de 2006 neste último período, nota-se que a elasticidade-renda volta a ser positiva: 0,09. Certamente, o aumento das alíquotas do ICMS sobre combustíveis, energia e telecomunicações melhoraram a relação entre as variáveis.

Tabela 1

Taxa de crescimento (base móvel) do ICMS gaúcho e do PIB do RS — 2000-06 (%)

ANOS	ICMS	PIB
2000	6,0	4,4
2001	7,6	3,1
2002	-1,6	1,1
2003	-4,0	4,8
2004	-2,0	3,4
2005	9,0	-5,2
2006	5,1	2,7

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda.

Arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul.

Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br>>.

Acesso em: 11 jan. 2007.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER. **PIB do Rio Grande do Sul.** Disponível em:

<<http://www.fee.tche.br>>. Acesso em: 11 jan. 2007.

Basicamente, a *performance* do ICMS gaúcho, em 2006, foi muito influenciada pela arrecadação dos combustíveis, energia e telecomunicações, como também pelo desempenho das atividades econômicas de bebidas, alimentos, borracha e plástico, celulose, papel e produtos de papel, veículos automotores e mobiliário. Todas elas apresentaram crescimento superior a 4% no ano, de acordo com a FEE (2007).

Acredita-se que a arrecadação do ICMS, na maioria dos outros estados brasileiros, terá um bom resultado, pois receberá os impactos positivos desses mesmos setores.¹¹ A projeção do IPEA é que a taxa de crescimento do PIB brasileiro deve se situar em torno de 2,8% em 2006 (B. Conj., 2007, p. 1).

Uma outra forma de comparar o desempenho do ICMS é contrapondo a arrecadação mensal de um ano em relação à do ano anterior (Meneghetti Neto, 2006, p. 84). Na Tabela 2, pode-se observar o desempenho favorável da arrecadação do ICMS ao longo do ano de 2006, que chegou ao patamar de R\$ 1,7 bilhão, mais de R\$ 560 milhões em relação ao ano anterior, em valores atualizados para 1º de janeiro de 2007.

¹¹ Os dados da produção industrial acumulada no período jan.-nov./06, em relação ao mesmo período do ano anterior, são muito bons para 10 dos 14 estados onde o IBGE coleta dados. Esses estados tiveram um crescimento de suas indústrias que variou de 2,1% (Rio de Janeiro) até 14,8% (Pará) (Indic. IBGE, 2007).

Tabela 2

Evolução da arrecadação do ICMS no
Rio Grande do Sul — 2005 e 2006

MESES	VALORES (R\$ milhões)		$\Delta\%$
	2005	2006	
Janeiro	833	1 115	33,8
Fevereiro	785	904	15,1
Março	824	898	8,9
Abril	903	960	6,3
Maio	876	913	4,2
Junho	921	1 045	13,5
Julho	894	922	3,1
Agosto	928	888	-4,3
Setembro	1 041	1 053	1,2
Outubro	1 043	1 040	-0,3
Novembro	993	1 027	3,4
Dezembro	1 081	924	-14,6
TOTAL	11 122	11 688	5,1

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda.

Arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul.

Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br>>.

Acesso em: 11 jan. 2007.

NOTA: Os valores do ICMS estão a preços de 1º de janeiro de 2007 e foram deflacionados pelo IGP-DI.

As alíquotas elevadas de ICMS sobre a energia elétrica, telecomunicações e combustíveis ajudaram o desempenho ao longo do ano.¹² Nos quatro primeiros meses de 2006, ficou bem evidente essa superioridade — 33,8% (janeiro), 15,1% (fevereiro), 8,9% (março) e 6,3% (abril) —, pois as alíquotas do ICMS desses setores estavam mais baixas no ano de 2005. No total, foram nove meses de resultados positivos de ICMS, o que fez com que pelo menos fossem contrabalanceados dois eventos que o pressionaram para baixo. O primeiro foi o

desempenho ruim da indústria gaúcha, que, de acordo com a FEE, caiu 1,3% no ano de 2006; e o segundo foi a continuidade das isenções de ICMS sobre as exportações, já comentada anteriormente. O Gráfico 1 mostra a evolução da arrecadação do ICMS gaúcho. Pode-se observar que a linha da arrecadação, em 2006, ficou, em praticamente todos os meses, acima da linha do ano anterior, com exceção de agosto, outubro e dezembro.

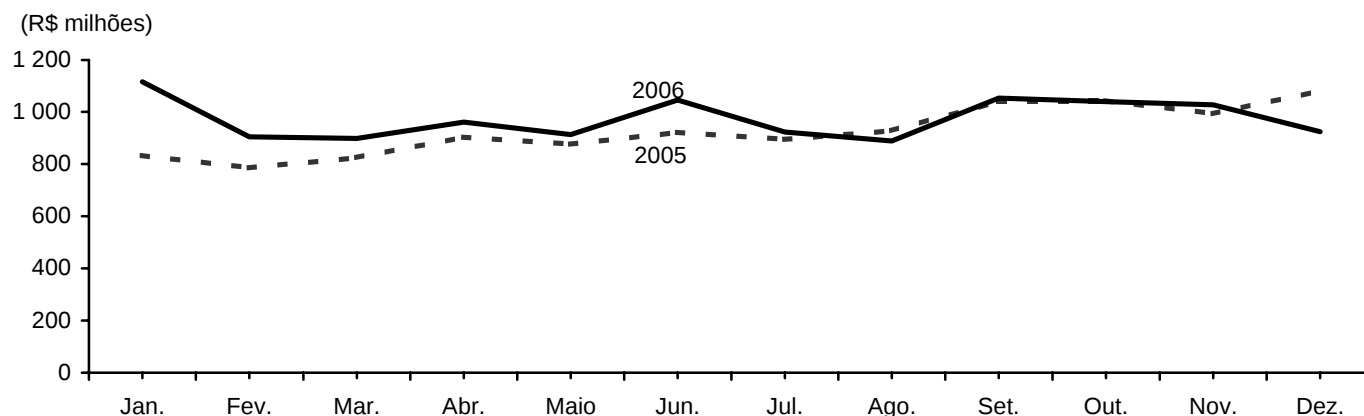
Entretanto deve ser salientado que as perdas decorrentes da Lei Kandir, e mais a queda da arrecadação do ICMS justamente no último mês do ano, dificultaram, em muito, ao Governo honrar seus compromissos, principalmente as despesas de custeio (férias e 13º salário do funcionalismo)¹³, como pode ser visto mais adiante.

¹² O aumento de alíquotas do ICMS havia sido aprovado em 2004, mas entrou em vigor em abril de 2005. Especificamente no dia 16 de dezembro de 2004, o Executivo anunciou um pacote com 24 projetos, que foi votado, na Assembléia Legislativa, durante a convocação extraordinária dos dias 21 e 22 de dezembro daquele ano. Entre eles, havia dois projetos substanciais em termos de repercussão financeira: um que aumentava as alíquotas do ICMS, e outro que cortava as despesas em R\$ 954 milhões. O aumento das alíquotas do ICMS foi de 25% para 30% em três produtos (combustíveis, energia elétrica e telecomunicações) e de 12% para 14% no diesel. As alíquotas elevadas começaram a vigorar a partir de 1º de abril de 2005, entretanto, logo depois, o Governo baixou a alíquota dos combustíveis de 30% para 29% e, mais tarde, para 28%. Esses três produtos contribuem enormemente para as finanças públicas, pois, juntos, participam com quase a metade do ICMS total (47,11%) do RS (Meneghetti Neto, 2006, p. 81).

¹³ É importante salientar que, no mês de dezembro, tradicionalmente, o Governo antecipa o pagamento do ICMS de janeiro, sendo que, na gestão Rigotto, ocorreram sete antecipações, justamente nos meses mais críticos (janeiro, fevereiro, março e dezembro). Entretanto, no ano de 2006, não houve antecipação em dezembro, o que, de certa forma, deu um certo alívio para o pagamento das obrigações do primeiro mês da Gestão Yeda.

Gráfico 1

Evolução da arrecadação do ICMS no RS — 2005-06



FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br>>. Acesso em: 11 jan. 2007.

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 2006, em relação ao do ano anterior.

Nota-se que a arrecadação do ICMS da indústria de transformação concentra quase a metade do total do ICMS, vindo, logo a seguir, o comércio atacadista, serviços e outros e o comércio varejista. Esse setor arrecadou R\$ 4,9 bilhões no ano de 2006, ficando 3,5% abaixo do ano anterior. Os destaques negativos (no acumulado jan.-nov./06, em relação ao mesmo período do ano anterior), de acordo com o **IBGE** (Indic. IBGE, 2007, p. 43), foram máquinas e equipamentos (-17,42%), produtos de metal (-10,9%), calçados e artigos de couro (-8,5%) e fumo (-7,3%). É importante salientar que os Estados do Rio Grande do Sul (-2,2%), Paraná (-1,9%) e Amazonas (-2,3%) foram os únicos no Brasil que apresentaram um desempenho negativo no relatório do **IBGE** (Indic. IBGE, 2007, p. 6), pois não conseguiram seguir o padrão de crescimento observado nos demais estados, que têm suas estruturas industriais com forte presença tanto das *commodities* (café, soja, açúcar, cobre, aço e ouro, dentre outros) como também de segmentos produtores de bens de consumo duráveis (automóveis e eletrodomésticos) e de bens de capital (especialmente os segmentos de informática e de equipamentos elétricos).

A arrecadação do setor de produção animal e extração vegetal e da indústria de beneficiamento também tiveram uma queda (respectivamente, de 9,6% e 6,7% em 2006, em relação ao ano anterior), mas, em função de sua pequena participação no ICMS, o impacto nas finanças foi muito reduzido.

Excetuando a indústria de transformação, a produção animal e extração vegetal e a indústria de beneficiamento, que tiveram desempenhos negativos já comentados, todos os demais setores da economia gaúcha arrecadaram mais em 2006 do que no ano anterior.

Em relação à arrecadação do ICMS, o comércio atacadista (18,3%), a indústria extrativa mineral (10,1%), a indústria de montagem (6,1%), o comércio varejista (3,6%), a indústria de acondicionamento e recondicionamento (0,6%) e os serviços e outros setores (0,2%) tiveram um desempenho em 2006 acima do verificado no ano anterior. Todos esses setores reunidos chegam a um montante de R\$ 6,5 bilhões, que é superior ao total arrecadado pela indústria de transformação.

De uma forma geral, a arrecadação do ICMS, em 2006, ficou aquém da esperada e fez com que o Executivo tivesse dificuldades de caixa, pois as despesas foram bem mais pesadas do que as receitas, como pode ser visto no item seguinte.

Tabela 3

Arrecadação do ICMS, por setores, no Rio Grande do Sul — 2005 e 2006

SETORES DA ECONOMIA	VALORES (R\$ 1 000)		VARIAÇÃO %
	2005	2006	
Produção animal e extração vegetal	75 552	68 321	-9,6
Indústria extrativa mineral	30 620	33 707	10,1
Indústria de transformação	5 106 631	4 926 948	-3,5
Indústria de beneficiamento	363 897	339 630	-6,7
Indústria de montagem	55 765	59 160	6,1
Indústria de condicionamento e condicionamento	8 098	8 143	0,6
Comércio atacadista	2 847 020	3 366 899	18,3
Comércio varejista	1 282 632	1 328 685	3,6
Serviços e outros	1 751 543	1 755 631	0,2
TOTAL	11 521 756	11 887 125	3,2

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Disponível em:

<http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_feedados.php>. Acesso em: jan. 2007.

NOTA: Os valores do ICMS estão a preços de 1º de janeiro de 2007 e foram deflacionados pelo IGP-DI.

4 A execução orçamentária

Na Tabela 4, pode-se avaliar a execução orçamentária do período jan.-nov./06,¹⁴ onde a receita corrente atingiu R\$ 15,6 bilhões, e a despesa corrente ficou em R\$ 13,6 bilhões. Contrapondo-se essas duas rubricas junto com as deduções do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)¹⁵, tem-se um resultado superavitário de R\$ 645 milhões.

¹⁴ A execução orçamentária estadual é mostrada mensalmente no site da Secretaria da Fazenda (www.sefaz.rs.gov.br). É importante salientar que, no demonstrativo da despesa orçamentária ajustada, são apresentadas três classificações: a empenhada, a liquidada e a paga. Optou-se por considerar a despesa empenhada como sendo a interpretação mais próxima da real situação das contas públicas. Isto porque, pelo artigo 58 da Lei nº 4.320/64, o empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente, ou não, de implemento de condição. A Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu artigo 55, inciso III, letra B, alínea 4, dispõe que os empenhos não liquidados e que não possuem suficiência de caixa serão cancelados. Assim, essa lei muda completamente os procedimentos, pois, anteriormente, os empenhos eram inscritos em restos a pagar. Agora, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, aquilo que for empenhado e não pago deverá ser cancelado. Dessa forma, a melhor prática de análise das contas públicas é pela despesa empenhada, principalmente quando a análise que estiver sendo realizada se refira a uma série histórica anual.

¹⁵ Essas provisões se destinam ao Fundef, ao qual todos os estados e municípios devem destinar 15% dos principais impostos. Esse fundo é regulamentado pela Emenda Constitucional nº 14/96 (Brasil, 2007).

Isso evidencia uma posição financeira do Estado ainda intermediária, pois não inclui o chamado resultado do orçamento de capital — que abrange os gastos com investimentos e com a amortização da dívida —, bem como os empréstimos realizados, dentre outros. Mesmo assim, já se tem uma boa medida das dificuldades em 2006, pois a execução orçamentária ficou bem abaixo da conseguida no ano anterior, de R\$ 1 bilhão, como está descrito em Meneghetti Neto (2006, p. 88).

Quando se incluem outros itens do orçamento público (tais como investimento e amortização da dívida), a situação financeira do Estado, em 2006, passa a ser muito deficitária, trazendo sérias dificuldades no curto prazo. Houve um resultado deficitário do orçamento de capital de quase R\$ 1,8 bilhão, o qual pode ser explicado pelo fato de as receitas de capital, de R\$ 77 milhões,¹⁶ terem sido superadas pelas despesas de capital, que chegaram a mais de R\$ 1,8 bilhão, pois foram pressionadas pelas amortizações da dívida (R\$ 1,4 bilhão).

Totalizando-se todas essas rubricas, nota-se que o Executivo não conseguiu equilíbrio de caixa, tendo chegado, no acumulado até novembro de 2006, a uma situação deficitária de R\$ 1,1 bilhão.

¹⁶ Sem dúvida nenhuma, caso o RS tivesse acesso a um volume de empréstimo maior, a situação poderia ser diferente, entretanto, como está bem detalhado na nota de rodapé 21, o pleito gaúcho não foi atendido pelo Governo Federal.

Vale destacar que, nos últimos anos, as dificuldades do Estado têm sido enormes, ou seja, o Estado quase sempre gastou mais do que arrecadou. Nos últimos nove anos, sempre ocorreram déficits, com exceção de 1998 e 2002, quando foram atingidos superávits fiscais, como pode ser visto no Gráfico 2.

Em praticamente todos esses anos de saldos positivos, encontraram-se formas “paliativas” (e não duradouras) de conseguir equilíbrio orçamentário. Só para se ter uma idéia, em 1998, houve um aumento de receitas vindas das privatizações, que aliviaram o caixa do Governo, e, no ano de 2002, só foi obtido um saldo positivo de R\$ 718 milhões, por ter sido cancelada a conta “restos a pagar”.¹⁷

As contas estaduais, nos últimos 30 anos, sempre foram muito pressionadas tanto pelo pagamento de pessoal como também pelo peso da dívida. O comprometimento com o pagamento de pessoal (ativos, inativos e pensionistas, sem considerar as transferências às autarquias e fundações), incluído nas despesas correntes, chegou a um patamar de R\$ 7,9 bilhões de janeiro a novembro de 2006, de acordo com a CAGE.

Na realidade, o pagamento com pessoal é um dos itens mais difíceis de executar, não só pelo seu alto patamar de gasto exigido, como também pelo fato de que os gastos com inativos e pensionistas já representam a metade do pagamento do pessoal total.¹⁸ Além disso, existe uma tendência preocupante, que se observa no número de matrículas dos servidores inativos e pensionistas das Administrações Direta e Indireta, que vem gradativamente aumentando nos últimos anos.

O Gráfico 3 detalha a evolução dessa estatística para o período 1991-05. Enquanto os servidores ativos diminuíram de 228.000 (1991) para 203.000 (2005), os inativos aumentaram de 79.000 para 126.000, e os pensionistas, de 48.000 para 51.000, respectivamente, no mesmo período.

¹⁷ Isso significa que, nesse ano, as dívidas do Estado inscritas em restos a pagar foram suspensas, por estarem prescritas, ou seja, tinham mais de cinco anos. Além disso, a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001 eliminou as transferências intragovernamentais.

¹⁸ Conforme dados do Governo Estadual, ocorreu, em 2003, uma reversão de gastos: os dos inativos e pensionistas superaram os dos ativos. Considerando-se o total de gastos empenhados com pessoal da Administração Pública Estadual Consolidada no RS, os ativos representavam 57,16%, e os inativos e pensionistas, 42,84% em 1996. Dez anos depois (até novembro de 2006), enquanto os gastos com ativos caíram para 49,31%, os dos inativos e pensionistas aumentaram para 50,69% do total de pessoal (Relatório ..., 2007, p. 2).

Quanto aos inativos e pensionistas, apesar de terem sido tomadas medidas, pelo Governo Estadual, para amenizar o déficit previdenciário com o aumento das alíquotas de contribuição em 2004, ainda restam problemas estruturais pendentes de solução, principalmente o da criação de um fundo capaz de suportar essas despesas, como bem salienta o Tribunal de Contas do Estado (Relatório..., 2006, p. 49). Aliás, esse fundo era uma das idéias de utilização dos recursos vindos das receitas das privatizações em 1998. Em outras palavras, já transcorreram quase 10 anos sem que alguma solução definitiva fosse adotada nessa área vital da despesa.

Fazendo-se um levantamento de quanto cada Tesouro estadual gasta com aposentados e pensionistas, tem-se uma evidência muito clara de que o Rio Grande do Sul possui a situação mais crítica do Brasil.

De acordo com o Ministério da Previdência e Assistência Social, no ano de 2003, o Rio Grande do Sul era o estado que mais gastava com inativos em relação à receita corrente líquida, chegando a 36,5%, vindo, logo a seguir, Minas Gerais (29,3%), Rio de Janeiro (23,7%), São Paulo (22,5%), Pernambuco (22,4%), Ceará (21,2%) e Paraíba (20,9%). Outros estados gastam menos de 20% em relação à receita corrente líquida (Anu. Estat. Prev. Soc. 2004, 2007).¹⁹

Em segundo lugar, vem o problema da dívida: a sua amortização e o pagamento dos encargos absorveram R\$ 1,6 bilhão no período jan.-nov./06. Esse montante representa quase duas arrecadações mensais de ICMS. Além disso, a dívida pública gaúcha está distribuída em parcelas com vencimentos a serem pagos até o ano 2028, como pode ser visto no Gráfico 4.²⁰

Certamente, uma renegociação da dívida pública impõe-se, principalmente para resolver as obrigações que devem vencer nos próximos quatro anos e também os problemas que o indexador IGP-DI está trazendo para o seu aumento, em especial a partir de 1999. Essa renegociação pode ser através de um alongamento maior do perfil da dívida de curto prazo, como também por intermédio de um financiamento que, pelo menos, tenha

¹⁹ Apesar de 2003 ser o último ano disponível, a posição gaúcha tende a se agravar nos próximos anos, pois, em 2000, o Rio Grande do Sul gastava, com inativos e aposentados, 30% em relação à sua receita corrente líquida. Para mais detalhes, ver **Anuário Estatístico da Previdência Social 2004** (2007).

²⁰ Outro detalhe é que, nos próximos quatro anos, vencem R\$ 7,4 bilhões em parcelas da dívida gaúcha, que o Estado deverá negociar para alongar o seu prazo, pois não existem recursos disponíveis.

a finalidade de reduzir o impacto do serviço da dívida sobre o Tesouro.²¹

De uma forma geral, essas duas despesas (pessoal e dívida) não podem ser reduzidas, pois são rígidas e cada vez mais volumosas, fazendo com que diminuam as possibilidades de o Estado realizar investimentos. Só para se ter uma idéia, os investimentos chegaram a pouco mais de R\$ 493 milhões e estão em um nível muito baixo, porque representaram somente 3,1% das receitas correntes.²² Sem dúvida, o contingenciamento dos in-

vestimentos, tanto de infra-estrutura como dos demais serviços públicos, é uma das evidências do alto custo social que toda a sociedade gaúcha tem que pagar em função do desajuste das contas estaduais.

A situação desfavorável das finanças públicas gaúchas, a qual também já havia sido encontrada em outros anos, pode ser sintetizada no esforço cada vez maior do Executivo em chegar ao final do mês com as contas pagas ao funcionalismo.

Tabela 4

Execução orçamentária dos recursos do Tesouro do Rio Grande do Sul — jan.-nov./06

TÍTULOS	VALOR (R\$ 1 000)
A - Receitas correntes	15 639 571
B - Deduções para o Fundef	-1 384 024
C - Despesas correntes	13 609 913
D - Resultado do orçamento corrente (A - B) - C	645 634
E - Receitas de capital	77 949
F - Despesas de capital	1 883 038
G - Resultado do orçamento de capital (E - F)	-1 806 089
H - Resultado (D - G)	-1 159 455

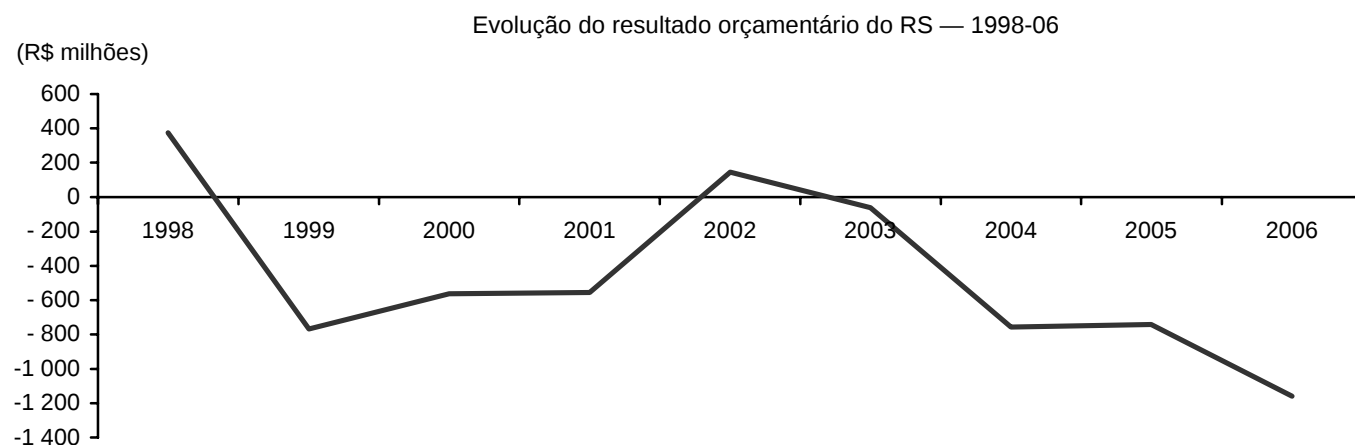
FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria Geral do Estado. **Execução orçamentária da administração direta.** Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br>>. Acesso em: 11 jan. 2007.

NOTA: Os valores da execução orçamentária estão a preços correntes. Também é importante salientar que, além das receitas e das despesas orçamentárias da Administração Direta, esse demonstrativo contempla, na despesa, as dotações e os empenhos efetuados por autarquias e fundações na conta do Tesouro do Estado.

²¹ Segundo Calazans (2006, p.18), essa idéia vem sendo objeto de um árduo trabalho desenvolvido pelo Governo desde 2004. Naquele ano, foi encaminhada ao Governo Federal uma proposta, inédita, de contratação de nova operação de crédito, com o objetivo de reduzir o custo presente da dívida estadual. Dessa forma, haveria recursos adicionais ao Tesouro Estadual para enfrentar os pagamentos da dívida. Entretanto, apesar de essa proposta contar com o apoio do Banco Mundial, o Estado não teve seu pleito aprovado, ao passo que Minas Gerais e Ceará a encaminharam na mesma época e foram atendidos. Conclui que é importante que o Governo do Estado aprofunde as tratativas para contratação dessa operação dentro de uma nova visão federativa, que coloque o Rio Grande do Sul acima das diferenças políticas. Além disso, deve ser acrescentado ao argumento de Calazans que o RS pode não ter sido atendido em razão de sua situação financeira mais desfavorável do que a de outros estados.

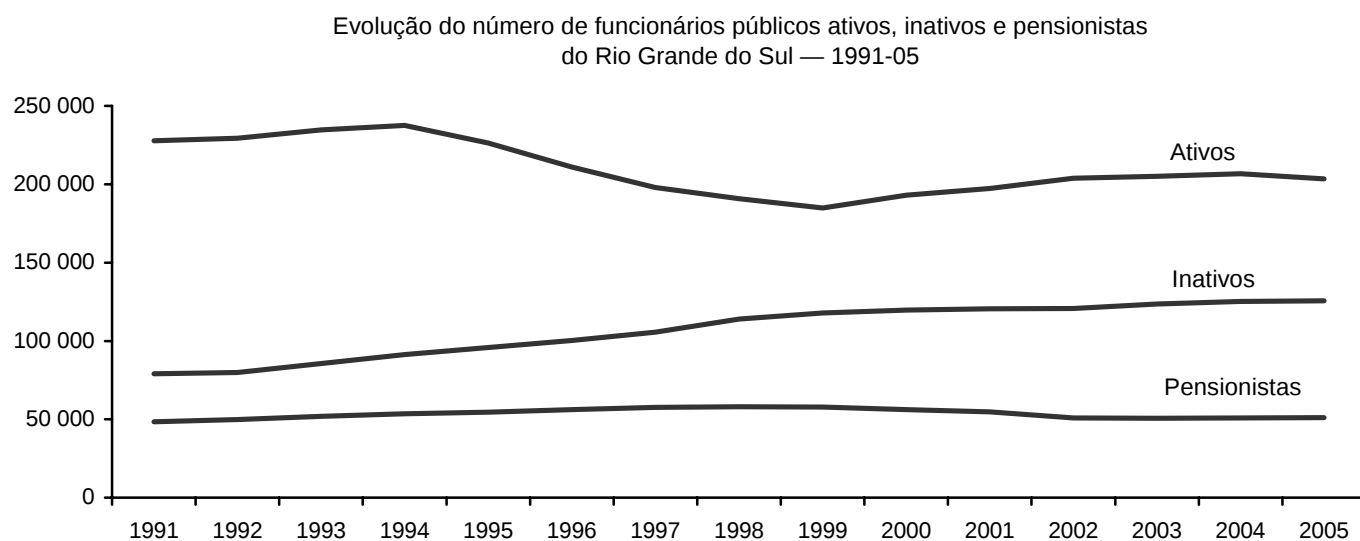
²² Considerando o percentual médio de investimento público em relação à receita corrente líquida, nota-se uma queda acentuada nos últimos governos: no Governo Triches, 29,66%; no Guazelli, 29,13%; no Amaral, 27,61%; no Jair Soares, 19,08%; no Simon, 20,54%; no Collares, 13,07%; no Britto, 16,71%; no Olívio Dutra, 7,30%; e, no Rigotto, 5,50% (considerando-se somente o período de 2003 a 2005) (Rio Grande do Sul, 2007b, p. 38).

Gráfico 2



FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br>>. Acesso em: 11 jan. 2007.

Gráfico 3

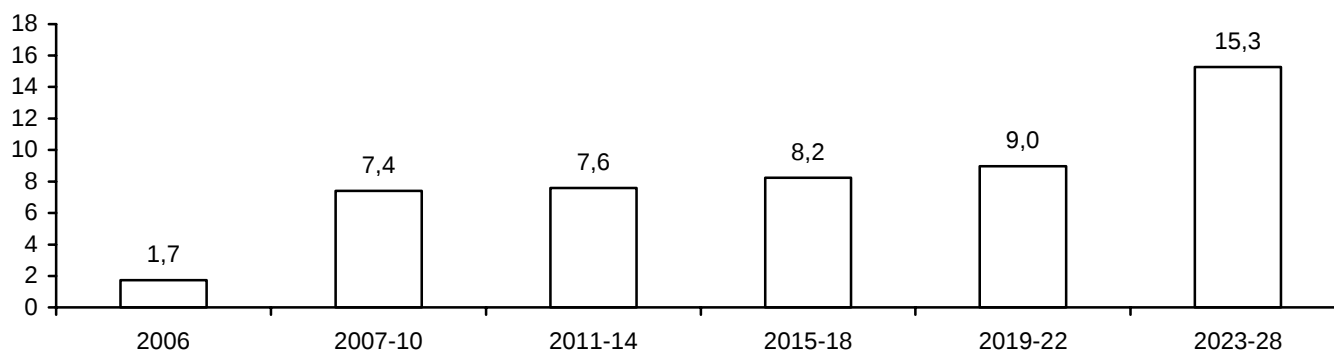


FONTE: BOLETIM INFORMATIVO DE PESSOAL. Porto Alegre, Secretaria da Fazenda, n. 84, dez. 2005. Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br/SEF_ROOT/INF/SEF-Documentos.htm>. Acesso em: 13 jan. 2007.

Gráfico 4

Evolução dos vencimentos da dívida pública gaúcha — 2006-28

(R\$ bilhões)



FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL — 2005. Porto Alegre, Secretaria da Fazenda, [S. d.]. p. 95.

5 Considerações finais

O Governo gaúcho teve enormes dificuldades, ao longo de 2006, em seu objetivo de atingir um equilíbrio orçamentário. Essa situação de déficit orçamentário perdura já há muitos anos, fazendo com que toda a sociedade gaúcha seja prejudicada, pois os investimentos públicos são cada vez menores.

Mesmo com as alíquotas elevadas do ICMS sobre três produtos, que juntos somam em torno de 47% da arrecadação total, ela esteve sempre abaixo do esperado, em função da desaceleração do ritmo de crescimento da indústria de transformação e também das perdas decorrentes das isenções às exportações. As renúncias fiscais, principalmente as desonerações de ICMS às exportações, devem ser urgentemente estancadas e negociadas com o Governo Federal, propondo-se a criação de um fundo permanente e regulamentado, que compense as perdas tributárias dos estados exportadores. É importante a reivindicação de todos os estados exportadores, bem como que se volte a ter uma legislação específica, que determine um nível adequado de compensações das perdas tributárias de ICMS.

Concluindo, o equilíbrio orçamentário sempre foi pressionado tanto pelo pagamento de pessoal como pelo peso da dívida e continuará sendo. As pressões mais preocupantes são o aumento do número de matrículas dos servidores inativos e dos pensionistas e os vencimentos da dívida pública gaúcha, principalmente os de curto prazo.

É importante que o Executivo redobre os seus esforços com medidas de recuperação de suas finanças, continuando a melhorar a eficiência das despesas e buscando aumentar as receitas.

Referências

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL 2004. Brasília, Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). Disponível em:

<http://www.mpas.gov.br/pg_secundarias/>. Acesso em: 13 jan. 2007.

BALANÇA COMERCIAL. Brasília, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em:

<<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/secex/>> Acesso em: 13 jan. 2007.

BIASOTO JUNIOR, G. et al. **O ICMS hoje:** avanços e questões em aberto sobre a tributação sobre o consumo no Brasil. Disponível em:

<<http://pvalls.ibmec.br/artigos/icms.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2007.

BOLETIM DE CONJUNTURA: indicadores e projeções. Brasília, IPEA. Disponível em:

<<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 11 jan. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundef, o que é o Fundef**. Disponível em:

<<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/funf.shtm>>. Acesso em: 12 jan. 2007.

CALAZANS, R. **Reestruturar a dívida estadual**. Zero Hora, Porto Alegre, p. 18, 28 out. 2006.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER — FEE. **O Produto In-terno Bruto da economia gaúcha em 2006**. Disponível em:

<<http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/>>. Acesso em: 11 jan. 2007.

INDICADORES IBGE. Pesquisa Industrial Mensal. Produção Física — Regional. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/>>. Acesso em: 12 jan. 2007.

MAIOR parte dos servidores optou pelo empréstimo. **Zero Hora**. Porto Alegre, 23 dez. 2006, p. 22.

MENEGHETTI NETO, A.; RUCKERT, I. N. Avaliação das finanças públicas — 1971-1991. In: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER — FEE. **O Estado do Rio Grande do Sul nos anos 80: subordinação e imprevidência e crise**. Porto Alegre: FEE, 1994.

MENEGHETTI NETO, A. O desempenho das finanças públicas em 2005. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 33, n. 4, p. 81-90, 2006.

RELATÓRIO de gestão fiscal do Governo Germano Rigotto. Disponível em:

<http://www.scp.rs.gov.br/uploads/rel_gestao_fiscal.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2007.

RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO: exercício 2005. Porto Alegre: Tribunal de Contas, 2006. Disponível em:

<http://www.tce.rs.gov.br/contas_governador/index.php>. Acesso em: 11 jan. 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Governador (2003-2006: Germano Antônio Rigotto). **Mensagem à Assembléia Legislativa 2006**. Disponível em:

<http://www.scp.rs.gov.br/uploads/LDO_2007.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2007b.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Combate à sonegação, em 2005 e 2006, pode recuperar até R\$ 1,880 bilhão**. Disponível em:

<http://www.sefaz.rs.gov.br/SEF_root/SEF/>. Acesso em: 13 jan. 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria Geral do Estado. **Análise da receita orçamentária**. Disponível em:

<<http://www.sefaz.rs.gov.br>>. Acesso em: 13 jan. 2007a.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Coordenação e Planejamento. **Lei diretriz orçamentária 2007**. Disponível em:

<http://www.scp.rs.gov.br/uploads/LDO_2007.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2007c.

SANTOS, D. F. C. dos. **A verdade sobre a Lei Kandir**. Zero Hora, Porto Alegre, 24 out. 2006, p. 23.

SANTOS, D. F. C. dos. **Os déficits crônicos das finanças estaduais**. Disponível em:

<<http://paginas.terra.com.br/servicos/darcy/>>. Acesso em: 12 jan. 2007.