

O desempenho das finanças públicas estaduais em 2003

Alfredo Meneghetti Neto*

Economista da FEE e Professor da PUCRS.

Resumo

No presente texto, tem-se como objetivo analisar o desempenho das finanças públicas do Rio Grande do Sul durante 2003. Nota-se que o Estado teve uma situação muito desfavorável, pois as despesas superaram as receitas na maior parte do período analisado. Cortaram-se gastos de várias rubricas, e foram desenvolvidas inúmeras ações para elevar a arrecadação, que sempre esteve aquém do esperado. O agronegócio, no Rio Grande do Sul, fez com que a economia (medida pelo PIB) tivesse um desempenho favorável de 4,7% em 2003, entretanto esse setor não é aquele que repercute diretamente nas finanças do Estado, pois está isento do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Assim, para conseguir fechar o ano, o Estado viu-se obrigado a parcelar o pagamento do 13º aos servidores e ainda teve que antecipar para dezembro as receitas do ICMS de janeiro de 2004.

Palavras-chave

Finanças públicas estaduais; execução orçamentária estadual; desempenho do Estado.

Abstract

This paper analyze Rio Grande do Sul's public finances during the year of 2003. It was noticed that the Government had a very unfavorable situation, because

* O autor agradece os comentários e sugestões de Isabel Noemia Rückert, Maria Luíza Borsatto e dos estagiários Toni Carlos Rosa Venci e Fábio Bonini Azeredo, 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, de ambos os estagiários. Os erros que eventualmente tenham permanecido são de inteira responsabilidade do autor.

the expenditure overcame the tax revenue in most of the analyzed period. Expenditures were cut and a deficit reduction package was also launched in October to elevate the tax collection, which was always beyond the expected. The agribusiness in Rio Grande do Sul carry the economy to a Gross Domestic Product growth of 4,7%, however this sector does not rebounds directly to the public finances, because it has a tax relief . Thus, to be able to face the budget deficit, the Government was forced to divide into parcels the 13^o staff wage and had to advance in December the state Value-Added Tax (ICMS).

**Os originais deste artigo foram recebidos
por esta Editoria em 20.01.04.**

Neste estudo, objetiva-se apresentar o desempenho das finanças públicas estaduais em 2003. A nova gestão governamental assumiu em meio a um quadro de enormes dificuldades, em que a arrecadação estadual ficou aquém do esperado, fazendo com que a execução orçamentária mensal necessitasse de muita atenção. Já no primeiro mês, havia o temor de o Estado não poder honrar a folha de pagamento! Essa é a síntese, em uma frase, do momento vivido pela administração fazendária estadual em 2003. Para melhor explicar como isso ocorreu, examina-se, inicialmente, a situação financeira do Estado em 2003, depois, no segundo item, o comportamento do ICMS, principal tributo da receita estadual. No terceiro item, apresenta-se a arrecadação do ICMS dos setores da economia gaúcha, e, por fim, no quarto item, demonstra-se a execução orçamentária estadual.

1 - A difícil situação financeira do Estado em 2003

Antes de tudo, convém salientar que, há muito tempo, a situação financeira do Estado é de difícil administração, em função, basicamente, do caráter crônico do déficit primário e pelo crescente aumento da dívida pública estadual. Dois

estudos aprofundaram-se sobre esse assunto e oferecem boas evidências: Santos (2004, p. 1)¹ e Meneghetti Neto e Rückert (1994, p. 64).²

Para enfrentar esse problema, o Governo estadual sempre contou com as mais variadas estratégias: através de engenharias financeiras, utilizando um “caixa único” — o chamado Sistema Integrado de Administração de Caixa (SIAC³) —, aumentando o seu endividamento (com as vendas de títulos) e também privatizando as suas estatais. Entretanto, no final dos anos 90, houve uma mudança bem acentuada na forma de enfrentamento desse problema. Não existe mais esse conjunto de possibilidades dos anos 70, 80 e 90.

Acompanhando-se através da imprensa as atividades fazendárias desenvolvidas pelo Governo do Estado ao longo de 2003, podem ser destacadas (de forma resumida) algumas que foram marcantes e tiveram impacto nas finanças públicas.

Segundo o relato do Secretário da Fazenda (Rodrigues, 2003)⁴, a administração financeira do Estado foi extremamente árdua. Logo no início de 2003, o Executivo esteve na Assembléia Legislativa, onde fez uma ampla exposição da situação financeira do Estado e uma projeção de um déficit de R\$ 736 milhões para o encerramento do exercício.⁵ Isso significa que faltariam recursos para o pagamento das despesas compulsórias (pessoal, dívida e manutenção).

¹ O autor argumenta que, 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 Nesse estudo, é sustentado que o principal aspecto 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.

³ O SIAC foi instituído pelo Decreto nº 33.959, de 31.05.91, segundo o Relatório do Tribunal de Contas do Estado (2003, p. 145). Dessa forma, foram centralizadas em conta única, denominada Governo do Estado, todas as disponibilidades dos órgãos da Administração Direta e da Indireta. Essa conta contém subcontas próprias que representam os órgãos, as entidades, os fundos, os contratos e os convênios, evidenciando suas movimentações e seus saldos, havendo a possibilidade de remuneração com base nos rendimentos dos títulos que compõem a Carteira da Dívida Pública Estadual. Portanto, a Conta Única representa o somatório das disponibilidades diárias apresentadas em todas as contas integrantes do Sistema, cujo montante é remunerado pelo Banco. Quando da necessidade de se efetuar um pagamento cujos recursos correspondentes estão aplicados no SIAC, é feita a transferência da Conta Única para a respectiva conta integrante do SIAC e desta para a conta pagamento de cada órgão, fundo ou entidade.

⁴ Grande parte do material apresentado neste item está baseado nos relatos e idéias apresentados tanto pelo Secretário da Fazenda, Paulo Michelucci Rodrigues, como também pelos demais participantes do Programa Conversas Cruzadas da TV-COM: Deputado Estadual Cesar Buzzatto, Darcy Francisco Carvalho dos Santos e Aod Moraes Junior.

⁵ Desde o primeiro momento da Gestão Rigotto, houve uma identificação dos problemas apresentados na peça orçamentária para 2003, que eram: insuficiência de recursos para paga-

No primeiro mês, o Governo teve que enfrentar uma situação deficitária volumosa⁶ e ainda teve que fazer o pagamento de várias despesas imprescindíveis de curto prazo.⁷ No mês de março, foi desenvolvido um esforço junto ao Congresso Nacional para conseguir receitas adicionais, através da emissão de Letras do Tesouro Estadual (LTEs). Entretanto, somente no mês de setembro de 2003, o Estado conseguiu emitir as LTEs (algo em torno de R\$ 70 milhões) e colocar a leilão.⁸ No mês de maio, a Assembléia Legislativa aprovou o Programa de Recuperação de Créditos (Refaz 1), que ofereceu vantagens⁹ às empresas interessadas em renegociar dívidas de ICMS. O Estado chegou a projetar R\$ 400 milhões com esse programa, mas conseguiu arrecadar somente cerca de R\$ 150 milhões, dos quais R\$ 136 milhões foram pagos à vista pelas empresas.¹⁰ No mês de setembro, ocorreu uma reunião do Secretariado no sentido de

mento de pessoal, da dívida (valores subestimados em relação a essas despesas) e uma superestimativa de receitas e também de investimentos. As dívidas de curto prazo pressionaram muito o Governo no início da gestão. Só para se ter uma idéia, no dia 6 de janeiro, quase houve o bloqueio das transferências federais, em função do não-pagamento de uma parcela da dívida para com a União de R\$ 38, 6 milhões, que vencera no final de dezembro de 2002.

⁶ A Secretaria da Fazenda apresentou um diagnóstico da situação líquida financeira real das contas públicas, indicando um déficit de curto prazo de R\$ 3,4 bilhões e, ainda, débitos não escriturados na contabilidade da Administração Direta (ZH, 2003, p. 24). Entretanto esse montante ainda está sendo contestado pela gestão passada e deve merecer uma atenção especial tanto do Tribunal de Contas do Estado como do Ministério Público Estadual.

⁷ Como, por exemplo, R\$ 88 milhões de despesas de exercícios anteriores (incluía a dívida de R\$ 38,6 milhões para com a União). Também o pagamento de contas das Polícias Civil e Militar (que representam 80% das despesas de combustível do Estado), justamente para não ter o combustível cortado das unidades. E, além disso, foi necessário iniciar a Operação Verão, colocando em dia os pagamentos de alimentação, diárias e horas extras.

⁸ O lançamento de títulos foi um processo demorado, pois iniciou em março de 2003, no Congresso Nacional. Sabe-se que, somente em setembro, foi dada a liberação pelo Banco Central e autorizada a emissão de títulos. Cerca de 76% dos títulos ofertados vencerão em 15 de maio de 2008, e os outros 24%, em 15 de novembro de 2008 (ZH, 2003, p. 9).

⁹ O Refaz 1 concedeu anistia ou redução das multas no pagamento de ICMS atrasado até 28 de fevereiro de 2003. Para pagamento à vista, existiu uma redução de 100% nas multas e na correção monetária e de 20% dos juros. Também houve uma redução de 50% no valor total do débito. O pagamento a prazo reduzido pode ser realizado em duas ou três vezes. No caso de ser pago em duas vezes, a primeira parcela teve uma redução equivalente à do pagamento à vista, e a segunda parcela teve uma redução de 90% na multa e na correção monetária e 10% nos juros. Para o pagamento em três vezes, a primeira seguiu as mesmas regras do pagamento à vista, e as seguintes tiveram redução de 80% na multa e na correção monetária e 10% nos juros (ZH, 2003, p. 20).

¹⁰ Das 67 mil devedoras do ICMS, cerca de 5,9 mil (menos de 10%) aderiram ao programa de renegociação, sendo quase a metade delas micro e pequenas empresas (ZH, 2003, p. 19).

exigir uma redução de R\$ 69 milhões por mês das despesas com manutenção do Executivo.¹¹

Em outubro de 2003, foi anunciada a intenção de lançar um conjunto de 12 medidas para incrementar a arrecadação (Elmi; Kuhn, 2003, p. 10). As medidas abrangeram desde cortes de gastos até ações para elevar a arrecadação. Foram elas: Refaz 2, contenção de despesas, combate à sonegação, antecipação do IPVA, padronização de alíquotas, educação fiscal, cobrança judicial, diferencial de ICMS, equalização de alíquotas, fiscalização setorial, *blitze* de IPVA e ressarcimentos federais.¹² Muitas dessas medidas ainda estão sendo negociadas com o Conselho de Política Fazendária (Confaz), e outras foram lançadas

¹¹ Segundo Mietlicki (2003, p. 6), não houve especificação de cotas de cortes das várias secretarias, ou seja, não foi solicitado um plano de redução de gastos. Foi uma reunião administrativa, onde os secretários foram informados de que, ao contrário das receitas, as despesas do Estado haviam aumentado ao longo do ano.

¹² É oportuno detalhar melhor algumas medidas. A padronização de alíquota será negociada no Confaz e refere-se, basicamente, à carne em todo o Brasil. A proposta gaúcha é que alíquotas interestaduais e internas fiquem em 5% ou 7%. O Programa de Educação Fiscal (já aprovado pela Assembléia) é uma ação integrada entre as Secretarias da Fazenda e da Educação que pretende ampliar a conscientização entre servidores, alunos e população para questões como gastos públicos, função dos tributos e combate à sonegação. Uma outra ação procura acelerar a cobrança judicial de valores inscritos na dívida ativa do Estado via Poder Judiciário e Ministério Público. Haverá também um aumento da lista de mercadorias que devem pagar o diferencial de ICMS no momento em que ingressam no Estado. Uma outra atividade para melhorar a produtividade da arrecadação é a fiscalização setorial, que irá monitorar a cadeia produtiva gaúcha através de cruzamento de informações. E, finalmente, existe também a vontade política do Governo de acelerar a negociação de algumas compensações de recursos. Especificamente, o Estado espera ser ressarcido por três delas: pelo Sistema de Compensação Previdenciária (onde existem 14 mil processos de ressarcimento do INSS), pelos gastos realizados em estradas federais e, também, pela conta de equalização tarifária da CEEE (que, inclusive, já foi aprovada pelo Senado).

gradativamente nos meses seguintes, como o Refaz 2¹³ e o Programa Solidariedade.¹⁴

Mas, mesmo com todo esse esforço, o Governo teve ainda que antecipar, no final do ano, as receitas tanto do ICMS¹⁵ como do IPVA¹⁶. Além disso, foi obrigado a pagar o 13º salário de forma parcelada aos servidores que ganham acima de R\$ 500,00.¹⁷

¹³ O prazo para a adesão ao segundo Programa de Recuperação de Créditos estendeu-se até 22 de dezembro de 2003, quando qualquer empresa com dívida contraída até o dia 31 de julho poderia ter aderido. Comparativamente ao Refaz 1 (ocorrido em maio de 2003), houve uma melhora em relação às alternativas. Existem três modalidades de pagamentos: em até seis, 60 ou 120 vezes. Especificamente para os parcelamentos de curto prazo, em até seis vezes, o Programa continua a oferecer um desconto de 100% nas multas e 20% nos juros para os primeiros pagamentos à vista. Além disso, no parcelamento até 60 meses, foi introduzido um mecanismo de variação da parcela de acordo com o faturamento da empresa. Isso significa que, a partir de um levantamento histórico do contribuinte, a Fazenda vai estipular um índice mensal fixo que respeite a capacidade de pagamento do devedor. A medida tem como objetivo evitar que a sazonalidade prejudique o cronograma de pagamento da empresa (ZH, 2003, p. 20).

¹⁴ Esse programa é de incentivo à exigência de notas fiscais e foi inspirado no Programa Mãos Dadas, editado pelo Governo Britto. Ele distribuirá cerca de R\$ 1,1 milhão, a cada trimestre, às entidades participantes a partir de 2004, sendo que os contribuintes serão sorteados com prêmios no valor de R\$ 250 mil. O objetivo é elevar a arrecadação do setor mais frágil da receita estadual, o comércio, sendo que o varejo representa apenas 11% do recolhimento mensal do ICMS (Elmi, 2003, p. 10).

¹⁵ É importante salientar que esse episódio não foi único: também ocorreram antecipações de ICMS em 2001 e 2002. De acordo com o estudo do Tribunal de Contas (2003, p. 64), em dezembro de 2002, a antecipação desse imposto foi de R\$ 168,7 milhões e, em dezembro de 2001, chegou a R\$ 99,9 milhões. Já a antecipação do ICMS de dezembro de 2003 proporcionou a entrada de mais de R\$ 180 milhões, que seriam normalmente cobrados em janeiro (Elmi, 2004, p. 9).

¹⁶ A antecipação do IPVA seguiu as mesmas regras de 2002. Os proprietários de veículos puderam aproveitar os descontos para pagamento à vista, em dezembro de 2003, do IPVA relativo a 2004. Os descontos para pagamento à vista oscilaram de 18% a 30%, sendo que, além do patamar inicial de 9% de redução somado à não-variação da Unidade Padrão Fiscal (UPF), o contribuinte sem multas em 2003 e 2002 pôde usufruir descontos adicionais de 10% e 15% respectivamente (Elmi, 2003, p. 6).

¹⁷ Na realidade, houve uma engenharia financeira, abrindo a possibilidade ao servidor que não quisesse receber de forma parcelada. Nesse caso, ele poderia contrair um empréstimo junto ao Banrisul, sem qualquer prejuízo com a operação financeira. Estima-se que sejam 111 mil servidores com salário líquido de até R\$ 500,00. Aos 226 mil servidores restantes foram dadas duas alternativas: ou receberão, parceladamente, a partir de maio de 2004, ou deveriam fazer um empréstimo no Banrisul (Elmi, 2003, p. 12).

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 cerca de 90% da receita tributária gaúcha. Para monitorar o ICMS gaúcho¹⁸ nos últimos anos, procurou-se seguir duas metodologias já desenvolvidas em estudo anterior (Meneghetti Neto, 2002). Em primeiro lugar, foram contrapostas as taxas de crescimento da economia gaúcha, com as do ICMS, e, depois, mediu-se a arrecadação do ICMS do ano de 2003 em relação ao ano anterior.

Procurando comparar a arrecadação do ICMS com o desempenho do Produto Interno Bruto (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.¹⁹ Entretanto, observando-se uma série maior, constata-se que, algumas vezes, essa semelhança no desempenho das duas variáveis não aconteceu.²⁰ Através da Tabela 1, pode-se verificar mais detalhadamente o comportamento do PIB e do ICMS nos três últimos anos.

¹⁸ 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 dezembro, disponível no *link* serviços/atualização de valores do site da FEE (www.fee.rs.gov.br).

¹⁹ É importante salientar que, ao se compararem essas duas variáveis, está sendo utilizada uma metodologia alternativa, pois elas possuem uma estrutura bem diversificada nas suas composições. O melhor seria considerar a evolução de todos os setores do PIB que são tributados pelo ICMS, ou, como chama atenção a Secretaria da Fazenda (B. DEE, 2004, p. 6), o PIB pelo seu componente interno, uma vez que as exportações estão desoneradas do imposto. O mercado interno ou "absorção interna" (a parte da riqueza produzida no País e consumida internamente) abrange o consumo das famílias, o consumo do Governo e os investimentos das empresas (formação bruta de capital fixo). Entretanto, como essa estatística é difícil de ser obtida, tem-se adotado a comparação pura e simples do PIB e do ICMS, procedimento que é bastante usual. No caso do Rio Grande do Sul, por exemplo, o mesmo pode ser encontrado nos estudos tanto da Secretaria da Fazenda (B. DEE, 2004, p. 21) como do Tribunal de Contas do Estado (2003). Neste último, ver item 1.6 Execução da Receita na Administração Direta, Autarquias e Fundações.

²⁰ Tal semelhança no desempenho das duas variáveis não aconteceu 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, variações das

Em 2000 e 2001, as duas variáveis tiveram uma oscilação positiva: o PIB aumentou, respectivamente, 4,4% e 3%, e a arrecadação do ICMS respondeu favoravelmente, com 6% e 7,6%. Mas, no ano seguinte (2002), as duas variáveis distanciaram-se: o PIB com 1,4% e o ICMS com -1,6%. O mesmo descompasso aconteceu em 2003, quando a economia gaúcha apresentou um ótimo desempenho de 4,7% e a arrecadação do ICMS caiu -4,0%. Isto porque a performance do PIB gaúcho, no ano passado, foi muito influenciada por dois fatores: a indústria de transformação e o agronegócio, este último praticamente isento da cobrança do ICMS. Além disso, as exportações que tiveram um bom desempenho²¹ também dispõem de pouca repercussão nos cofres do Governo em função das isenções.

Pelo menos a mecânica se sobressaiu e levou o segmento da indústria de transformação a liderar os setores industriais, como foi verificado em Schettert (2004), o que teve um impacto razoável nas finanças estaduais. É importante salientar que esse crescimento do PIB gaúcho em 2003 foi obtido em um ano de desaquecimento na economia do País, crescimento este que não deve passar de 0,3%. A estimativa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) é de 0,2%, e a do Banco Central é de 0,3%.²²

Juntando-se as informações dos setores que mais se destacaram na economia gaúcha, fica claro que eles não tiveram muita influência sobre a arrecadação do ICMS gaúcho em 2003, o que deve ter causado a queda em relação ao ano anterior.

Uma outra forma de comparar o desempenho do ICMS é contrapondo a arrecadação mensal de um ano em relação à do ano anterior. Pela Tabela 2, pode-se observar o desempenho desfavorável da arrecadação do ICMS ao longo de 2003, sendo que em alguns meses, como em abril, a arrecadação caiu quase 27%, mais de R\$ 200 milhões em valores atualizados para 1º de dezembro de 2003.

taxas de inflação em função dos planos econômicos, dentre outros. Para mais detalhes sobre a relação entre o PIB e o ICMS gaúchos, ver Meneghetti Neto (1990, 1995, 2003).

²¹ As exportações gaúchas, no período de janeiro a novembro, atingiram US\$ 7,4 bilhões, o que é 25,1% a mais do que o registrado em igual período do ano passado. Isso foi considerado um recorde histórico, e os motivos apontados como responsáveis por esse aumento são: a busca dos gaúchos por novos mercados, os investimentos em produtos diversificados e a melhoria das condições dos preços internacionais, especialmente de semimanufaturados e básicos (Bernardes, 2003, p. 18).

²² De acordo com o relatório do Banco Central, a perspectiva de retomada do crescimento dar-se-á somente em 2004, sustentada pela demanda interna de recuperação das expectativas e também, gradativamente, dos rendimentos reais. Além disso, deve-se levar em consideração que existe ainda um efeito estatístico decorrente da base de comparação deprimida, com recuperação significativa no último trimestre de 2003 (Banco..., 2004).

Tabela 1

Taxa de crescimento do ICMS e do PIB do RS — 2000-03

(%)

ANOS	ICMS	PIB
2000	6,0	4,4
2001	7,6	3,0
2002	-1,6	1,4
2003	-4,0	4,7

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: 13 jan. 2004.

RIO GRANDE DO SUL. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. **Arrecadação do ICMS por setores**. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br>> Acesso em: 05 jan. 2004.

NOTA: Base móvel.

Tabela 2

Evolução da arrecadação do ICMS no RS — 2002 e 2003

MESES	VALOR (R\$ milhões)		$\Delta\%$
	2002	2003	
Janeiro	698	830	19,0
Fevereiro	777	714	-8,1
Março	650	636	-2,1
Abril	807	590	-26,9
Maio	740	641	-13,5
Junho	757	823	8,7
Julho	745	598	-19,7
Agosto	756	679	-10,1
Setembro	772	700	-9,3
Outubro	730	759	3,9
Novembro	786	786	0,0
Dezembro	934	1 029	10,2
TOTAL	9 153	8 786	-4,0

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: 05 jan. 2004.

NOTA: Os valores do ICMS estão a preços de 1º de dezembro de 2003 e foram deflacionados pelo IGP-DI.

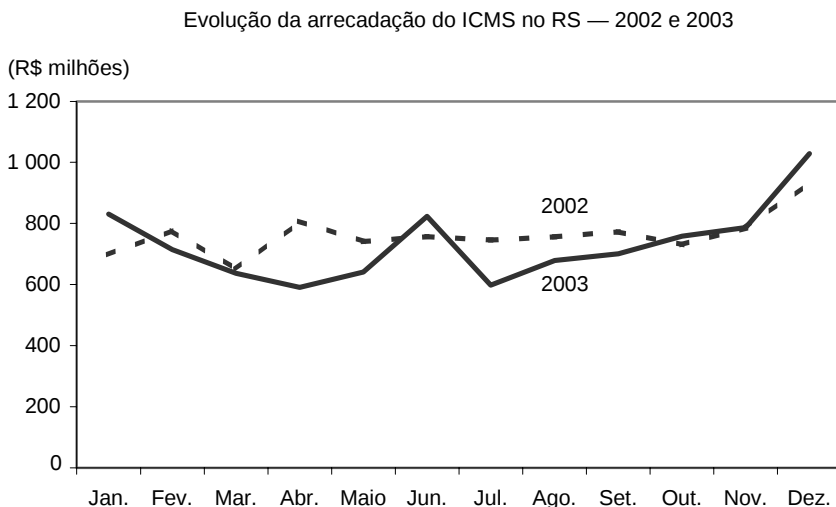
Outros cinco meses podem ser considerados como os piores do ano: fevereiro, maio, julho, agosto e setembro, pois tiveram uma queda de ICMS que variou de -8,1% até -19,7% em relação ao mesmo período do ano anterior. Todos esses meses de resultados negativos fizeram com que o ICMS anual apresentasse uma queda de 4% em relação ao ano anterior, alcançando R\$ 8,8 bilhões. Dois fatos tiveram muita influência nessa performance. Em primeiro lugar, o Estado não teve como obter benefícios diretos com as exportações, que garantiram bons resultados à indústria. Em segundo lugar, ocorreu um fraco crescimento dos preços dos combustíveis ao longo de 2003,²³ o que repercutiu diretamente nas finanças estaduais, justamente em função da sua alta participação na arrecadação do ICMS.²⁴

No Gráfico 1, mostra-se a evolução da arrecadação do ICMS gaúcho. Pode-se observar que a linha da arrecadação do ICMS de 2003 ficou, em praticamente todos os meses, abaixo da linha do ano anterior. Essa baixa performance dificultou, em muito, que o Governo honrasse seus compromissos, como as despesas de custeio (pagamento do funcionalismo) e o serviço da dívida.

²³ Segundo a ata da última reunião do Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central, a gasolina deve encerrar 2003 acumulando uma alta de somente 0,9% (Banco..., 2004a).

²⁴ Segundo **Boletim da Divisão de Estudos Econômico-Tributários** (DEE), (2004, p. 31), os combustíveis têm uma participação de 27,5% na arrecadação do ICMS, o que está bem acima da participação nacional, que chega a somente 20,3%. A propósito, juntando-se a participação no ICMS de somente três setores — combustíveis (27,5%), comunicações (10,3%) e energia elétrica (9,3%) —, chega-se quase à metade do ICMS total (47,11%). Isso mostra o extraordinário grau de concentração do ICMS gaúcho. Esses setores representam as chamadas *blue-chips* tributárias.

Gráfico 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: 05 jan. 2004.

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, de janeiro a novembro de 2003, em relação ao mesmo período do ano anterior.

Pode-se notar que a composição dos setores que dão origem ao ICMS gaúcho está toda centrada na indústria de transformação (quase a metade do total do ICMS), vindo, logo a seguir, o comércio atacadista, os serviços e outros e o comércio varejista.²⁵ A arrecadação do ICMS da indústria de transformação e

²⁵ A importante participação relativa desse setor (ou melhor, do Setor Secundário) no ICMS é um fato bem detalhado nos estudos da Secretaria da Fazenda. Nota-se uma diferença marcante, ao se contraporem as participações do Setor Secundário tanto no ICMS (61,59%) como no PIB (39,97%). Segundo o Boletim DEE (2004, p. 13), um dos motivos que explicam essa participação superior no ICMS é o fato de haver a modalidade de “substituição tributária”, antecipando, na etapa industrial, receitas potenciais do segmento comercial. Dessa forma, devido ao instituto do diferimento, a participação direta do Setor Primário na receita do ICMS é inexpressiva.

a do setor de produção animal e extração vegetal foram as duas exceções em que houve crescimento. A primeira chegou a quase R\$ 4 bilhões no período de janeiro a novembro de 2003, cerca de 2,1% acima da do mesmo período do ano anterior. E a arrecadação do setor de produção animal e extração vegetal ultrapassou R\$ 83 milhões (mais de 30% de crescimento real), refletindo o bom desempenho do agronegócio. Mas, em função de sua pequena participação no ICMS, o impacto nas finanças foi muito reduzido.

Tabela 3

Arrecadação do ICMS, por setores, no RS — jan.-nov./02 e jan.-nov./03

SETORES DA ECONOMIA	VALOR (R\$ 1 000)		Δ%
	Jan.-Nov./02	Jan.-Nov./03	
Produção animal e extração vegetal	63 478	83 373	31,3
Indústria extrativa mineral	28 831	23 609	-18,1
Indústria de transformação	3 900 346	3 983 202	2,1
Indústria de beneficiamento	287 754	268 868	-6,6
Indústria de montagem	58 201	35 636	-38,8
Indústria de acondicionamento e recondicionamento	5 512	4 964	-9,9
Comércio atacadista	1 816 613	1 642 131	-9,6
Comércio varejista	895 497	800 001	-10,7
Serviços e outros	1 107 082	1 006 132	-9,1
TOTAL	8 163 314	7 847 916	-3,9

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. **Arrecadação do ICMS por setores**. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br> Acesso em: 07 jan. 2004.

NOTA: Os valores do ICMS estão a preços de 1º de dezembro de 2003 e foram deflacionados pelo IGP-DI.

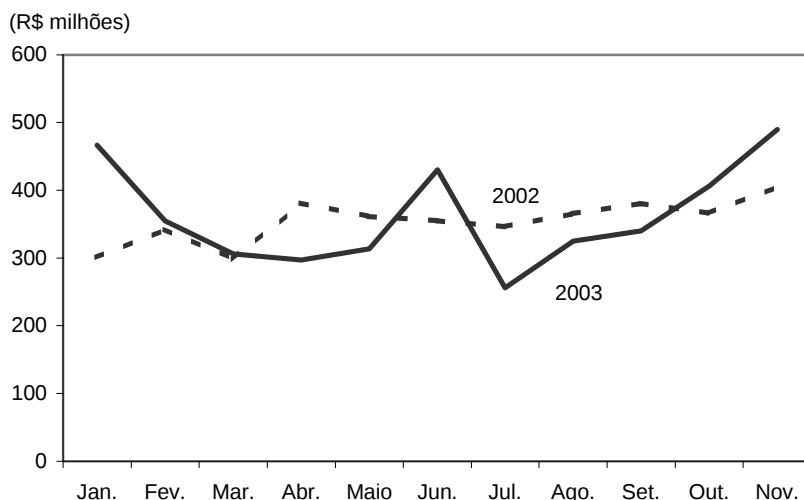
Em termos reais, quase todos os setores da economia gaúcha arrecadaram menos em 2003 do que no ano anterior, tendo chegado a somente R\$ 7,8 bilhões, com uma perda de 4% comparativamente a 2002. A indústria extrativa mineral (-18,1%), a indústria de beneficiamento (-6,6%), a indústria de montagem (-38,8%), a indústria de acondicionamento e recondicionamento (-9,9%), o comércio atacadista (-9,6%), o comércio varejista (-10,7%) e serviços e outros setores (-9,1%) tiveram um desempenho de arrecadação, em 2003, muito abaixo do verificado no mesmo período do ano anterior. Assim, todos esses setores

reunidos chegam a um montante de R\$ 3,7 bilhões, que é inferior ao total arrecadado pela indústria de transformação.

Uma outra constatação que pode ser feita é que o desempenho do ICMS da indústria de transformação (2,1%) se assemelha à performance do índice acumulado (calculado pelo IBGE) da produção física da indústria de transformação em 2003 (até outubro), que foi de 2,8%. Entretanto cabe salientar que, em muitos casos, não houve coincidência, como já havia sido constatado em outras análises — por exemplo, Meneghetti Neto (2002) —, e que, muitas vezes, a correlação entre essas duas variáveis pode ser errática.²⁶

Gráfico 2

Arrecadação do ICMS da indústria de transformação do
RS — jan.-nov./02 e jan.-nov./03



FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. **Arrecadação do ICMS por setores**. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br>> Acesso em: 05 jan. 2004.

²⁶ Também a DEE da Secretaria da Fazenda havia constatado, anteriormente, a falta de relação entre a estatística do ICMS industrial gaúcho e a da produção física da indústria do IBGE. Já na comparação com o Índice de Desempenho Industrial (IDI-RS), da FIERGS, houve uma maior semelhança (Perfor. Fisc., 2001).

Examinando-se os Gráficos 1 e 2, pode-se deduzir que a indústria de transformação foi a principal responsável pelo desempenho do ICMS, já que contribuiu ao fisco com recursos que variaram de R\$ 255 milhões (julho) até R\$ 489 milhões (novembro), representando, em média, a metade do total da arrecadação mensal do ICMS gaúcho. Isso faz com que as linhas de tendência das curvas do ICMS, dos Gráficos 1 e 2, sejam muito semelhantes. Fica bem visível, nos dois gráficos, o período de queda (abril, maio, julho, agosto e setembro) em 2003, em relação ao ano anterior.

De uma forma geral, a falta de um melhor desempenho da arrecadação do ICMS em 2003 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.

4 - A execução orçamentária

Através da Tabela 4, pode-se notar a execução orçamentária de janeiro a novembro de 2003.²⁷ A receita corrente (item **A**) atingiu R\$ 11,5 bilhões, e a despesa corrente (item **B**) ficou em R\$ 9 bilhões. Isso revela que, sem incluir o chamado orçamento de capital (que abrange os gastos com investimentos e com o serviço da dívida, bem como os empréstimos realizados, dentre outros), houve um saldo superavitário de R\$ 2,5 bilhões (item **C**).²⁸

²⁷ A execução orçamentária estadual é apresentada mensalmente, de forma bem mais detalhada, no *site* da Secretaria da Fazenda (www.sefaz.rs.gov.br). No demonstrativo da despesa orçamentária ajustada, são apresentadas três classificações: a empenhada, a liquidada e a paga. Optou-se em considerar a despesa empenhada como sendo a interpretação mais próxima da real situação das contas públicas. Isto porque, pelo artigo 58 da Lei 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 referir a uma série histórica anual.

²⁸ É importante salientar que o resultado do orçamento corrente está sendo apresentado de forma simplificada, sem considerar a totalidade das despesas correntes (como, por exemplo, o Fundef), para facilitar a visualização.

Tabela 4

Execução orçamentária do RS — jan.-nov./03

	(R\$ 1 000)
TÍTULOS	JAN-NOV/03
A - Receitas correntes	11 462 002
B - Despesas correntes	9 001 712
C - Resultado do orçamento corrente (A - B)	2 460 290
D - Receitas de capital	343 446
E - Despesas de capital	1 232 073
F - Resultado do orçamento de capital (D - E)	-888 627
G - Deduções para o Fundef	-1 351 690
H - Transferências financeiras intragovernamentais provenientes das autarquias e fundações	74 679
I - Transferências financeiras intragovernamentais remetidas para as autarquias e fundações	-660 504
J - Resultado (C - F - G + H - I)	-365 852

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: 13 jan. 2004.

NOTA: 1. Os valores da execução orçamentária estão a preços correntes.
2. A despesa considerada nesta tabela é a empenhada e ajustada; ver nota de rodapé 29.

Entretanto, ao incluir outros itens do orçamento público, a situação financeira do Estado passa a ser deficitária. Houve um resultado deficitário do orçamento de capital (item **F**) de quase R\$ 889 milhões, que pode ser explicado pelo fato de as receitas (com a ajuda das operações de crédito de R\$ 260 milhões) terem sido superadas pelas despesas (pressionadas pelas amortizações da dívida, que chegaram a mais de R\$ 1 bilhão).

Além dessas rubricas, devem-se deduzir também as provisões para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) — R\$ 1,3 bilhão —²⁹ e as transferências financeiras intragovernamentais, tanto as que se originaram das autarquias e fundações — R\$ 75 milhões (item **H**) — como as que foram direcionadas para as mesmas entidades — R\$ 660 milhões (item **I**).

²⁹ Essas provisões são muito importantes, pois se destinam ao Fundef, que foi implantado nacionalmente em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental. A maior inovação do Fundef

Totalizando-se essas rubricas, nota-se que o Executivo não conseguiu equilíbrio de caixa, tendo chegado, no acumulado até novembro de 2003, a uma situação deficitária de R\$ 365 milhões (item J).

Em síntese, as contas estaduais foram muito pressionadas, tanto pelo pagamento de pessoal como também pelo peso da dívida. Em primeiro lugar, 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\$ 5,6 bilhões de janeiro a novembro de 2003. Na realidade, o pagamento com pessoal é um dos itens mais difíceis de executar, não só pelo seu alto patamar como também pelo fato de que os gastos com inativos e pensionistas já representam a metade do pagamento do pessoal total.

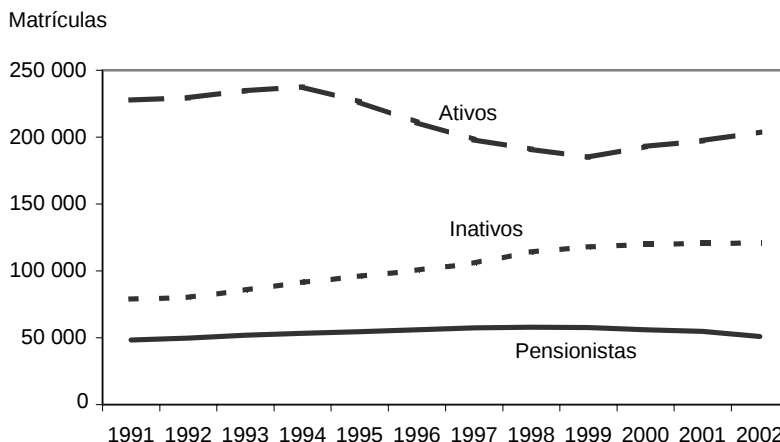
Além disso, existe uma tendência preocupante que se observa no número de matrículas dos servidores inativos e pensionistas das Administrações Direta e Indireta que vem, gradativamente, aumentando nos últimos anos. No Gráfico 3, detalha-se a evolução dessa estatística para o período 1991-03. Enquanto os servidores ativos diminuíram de 228 mil (1991) para 204 mil (2002), os inativos aumentaram de 79 mil para 121 mil, e os pensionistas de 48 mil para 51 mil, respectivamente, no mesmo período. Essa situação se agrava ainda mais quando comparada à de outros estados. Segundo o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), no ano 2000, o Rio Grande do Sul foi o estado que mais gastou com inativos em relação à receita corrente líquida, chegando a 38,6%. Outros estados estão em uma situação um pouco menos preocupante do que o estado gaúcho (Brasil, 2004).³⁰

consiste na mudança da estrutura de financiamento do ensino fundamental no País (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau), que subvinculou a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à educação. A Constituição de 1988 vincula 25% das receitas dos estados e municípios à educação. Com a Emenda Constitucional nº 14/96, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de estados e municípios) ficam reservados ao ensino fundamental. Além disso, introduz novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de estados e municípios, promovendo a sua partilha de recursos entre o Governo Estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino (Brasil, 2004a).

³⁰ Essa estatística pode ser conferida no site do Ministério da Previdência e Assistência Social (http://www.previdenciasocial.gov.br/11_02_20.asp). O Rio Grande do Sul está bem à frente dos demais estados, tendo uma diferença de 5,8 pontos percentuais sobre o segundo colocado no *ranking*, 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 estados gastam com inativos menos do que 20% de sua receita corrente líquida (Brasil, 2004).

Gráfico 3

Evolução do número de matrículas de servidores das Administrações Direta e Indireta do RS — 1991-02



FONTE: BOLETIM INFORMATIVO DE PESSOAL. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda, n. 57, set. 2003. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br>> Acesso em: 05 jan. 2004.

Em segundo lugar, vem o problema da dívida: a sua amortização e o pagamento dos encargos absorveram R\$ 1,2 bilhão no período jan.-nov./03, o que é problemático, porque representa mais do que uma arrecadação mensal de ICMS.

Essas duas rubricas (pessoal e dívida), que são rígidas e cada vez mais volumosas, diminuem as possibilidades de o Estado realizar investimentos, que ainda estão em um nível muito baixo, pois chegam a pouco mais de R\$ 158 milhões, representando somente 1,3% das receitas correntes.

Dessa forma, a grande contradição na execução orçamentária (não só na gaúcha, mas, certamente, na da maioria dos outros estados brasileiros) é que se gastou, com o serviço da dívida, quase oito vezes mais do que com investimentos.

A situação desfavorável das finanças públicas gaúchas, que também já havia ocorrido em outros anos, pode ser sintetizada pelo esforço cada vez maior do Executivo para chegar ao final do mês com as contas pagas ao funcionalismo. Entretanto convém salientar que, no fechamento do ano, quando forem considerados os valores de dezembro (ainda não disponíveis em 14.01.04), a situação financeira deve melhorar em função das receitas extras obtidas tanto pelos Refaz 1 e 2 como também pelas antecipações do ICMS e IPVA.

5 - Considerações finais

O governo gaúcho teve enormes dificuldades ao longo de 2003 em seu objetivo de atingir um equilíbrio orçamentário. A arrecadação do ICMS esteve aquém do esperado em função de a economia gaúcha ter crescido em setores onde o Estado não obtém benefícios, pois eles dispõem de isenções fiscais. O Executivo buscou inúmeras formas de honrar o pagamento de pessoal e o serviço da dívida e foi bem-sucedido, pois até conseguiu investir. Provavelmente, esse panorama — de dificuldade orçamentária — poderá, aos poucos, ser minimizado, se a indústria de transformação gaúcha continuar dando sinais de vigor. Ao lado disso, é importante que Executivo continue a implementar as boas medidas de recuperação das finanças para obter os benefícios diretos do crescimento da economia.

Referências

BANCO CENTRAL. **Ata da 91ª reunião do Comitê de Política Monetária — COPOM**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?COPOM91> Acesso em: 14 jan. 2004a.

BANCO CENTRAL. **Relatório da inflação em 2003**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/reinf/port/2003/12/ri200312c1p.pdf> Acesso em: 06 jan. 2004.

BERNARDES, G. Exportações gaúchas atingem US\$ 7,3 bilhões. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 18, 02 dez. 2003.

BOLETIM DEE, Porto Alegre: Secretaria da Fazenda, n. 47, set. 2003. Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br> Acesso em: 13 jan. 2004.

BOLETIM INFORMATIVO DE PESSOAL, Porto Alegre: Secretaria da Fazenda, n. 57, set. 2003. Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br/Incoming/arquivos/Boletim-set2003.pdf> Acesso em: 13 jan. 2004.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Fundef, o que é o Fundef**. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/funf.shtm> Acesso em: 15 jan. 2004a.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). **Informações estatísticas da previdência no serviço público**. Disponível em: http://www.Previdencia-social.gov.br/11_02_20.asp Acesso em: 14 jan. 2004.

ELMI, A. Estado recolhe IPVA a partir de 1º de dezembro. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 6, 17 nov. 2003.

ELMI, A. Parte dos servidores receberá 13º no dia 22. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 12, 16 dez. 2003.

ELMI, A. Piratini lança programa inspirado no Mãos Dadas. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 10, 24 out. 2003.

ELMI, A. Receita do ICMS caiu 1,35% em 2003. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 9, 03 jan. 2004.

ELMI, A.; KUHN, D. Piratini prepara pacote para elevar arrecadação. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 10, 12 out. 2003.

MENEGHETTI NETO, A. O comportamento do ICMS e do PIB gaúcho: uma nota técnica. In: **BOLETIM DA ASSESSORIA ECONÔMICA**, Porto Alegre: Secretaria da Fazenda, v. 9, n. 23, jun. 1995.

MENEGHETTI NETO, A. O desempenho das finanças públicas em 2001. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 29, n. 4, p. 59-77, 2002.

MENEGHETTI NETO, A. O efeito da inflação sobre a arrecadação do ICMS. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 18, n. 3, p. 181-193, 1990.

MENEGHETTI NETO, A. **Projeção do ICMS para 2004**. Porto Alegre, [S. l.: s. n.] set. 2003. Mimeografado.

MENEGHETTI NETO, A.; RÜCKERT, I. N. Avaliação das finanças públicas — 1971-1991. In: **O Estado do Rio Grande do Sul nos anos 80**: subordinação e imprevidência e crise. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1994.

MIETLICKI, D. Piratini exige novo corte de gastos. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 6, 02 set. 2003.

PERFORMANCE FISCAL. Nível de atividades do RS em 2001. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda/RS, v. 6, n. 3, out.

RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO: exercício 2002 (2003). Porto Alegre: Tribunal de Contas/RS. Disponível em: http://www.tce.rs.gov.br/Contas_Publicas/pdf/pprev02a.pdf Acesso em: 07 jan. 2004.

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. 2004.

RODRIGUES, P. M. **A crise das finanças públicas**: conversas cruzadas. Porto Alegre: TV-COM, 02 out. 2003. (Programa de TV).

SANTOS, D.F.C. dos. **Os déficits crônicos das finanças estaduais**. Disponível em: <http://paginas.terra.com.br/servicos/darcy/darcidoc.htm> Acesso em: 07 jan. 2004.

SCHETTERT, M.C.S. A economia gaúcha em 2003. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, 2004.

ZERO HORA. **Assembléia aprova projeto do REFAZ**. Porto Alegre, p. 20, 14 maio 2003.

ZERO HORA. **Déficit de curto prazo é de R\$ 3,417 bi**. Porto Alegre, p. 24, 28 jan. 2003.

ZERO HORA. **Estado planeja captar até R\$ 75 milhões com títulos**. Porto Alegre, p. 9, 10 set. 2003.

ZERO HORA. **Programa para saldar dívida do ICMS começa hoje**. Porto Alegre, p. 20, 11 nov. 2003.

ZERO HORA. **Refaz rende ao Estado R\$ 150 milhões em recuperação de débitos fiscais**. Porto Alegre, p. 19, 05 jun. 2003.